

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
Tesis Licenciatura en Trabajo Social

**La infantilización de la pobreza en el Uruguay y el
ENIA 2010-2030:
¿un cambio en el sistema de protección social hacia la
infancia?**

Florencia Guinle Etchebarren

Tutor: María Laura Vecinday

2009

Niños

“A treinta pisos de altura frente a la
playa de Copacabana
la calle huele a humedad a fruta sexo
bronceador cachaza
A 30 pisos de altura veo la vida que me
mira y pasa
bebiendo agua de coco frente a la playa
de Copacabana

Cuando den las diez no volverán a casa
se quedarán ahí no volverán a casa
cuando den las diez los niños de la
playa
se quedarán ahí no volverán a casa

Como los coches luz de farola
como los gatos y las baldosas
como las tiendas y los buzones
como basura por los rincones
como los perros intentando vivir,
viviendo

Desde la asfixia y la altura veo el temor
de la ciudad dormida
nada se intuye en el aire de la violencia
en la que todo gira
Colombia avanza y el mundo no sabe
nada y si lo sabe olvida
y todo sigue girando morir al día es
parte de la vida

Niño del dolor que cuelga de los coches
y aspira oscuridad crecida de la noche
niño del dolor sin nada a que agarrarse
perdido en la ciudad ya es parte del
paisaje

Como los coches luz de farola,
como gatos y las baldosas
como las tiendas y los buzones
como basura por los rincones
como los perros intentando vivir,
viviendo

A muchas horas de casa miro la luz de
la ciudad torcida
la inmensidad del D.F. la multitud que
en el smog respira
A muchas horas de casa otra mirada
nos observa y mira
y la serpiente emplumada quedó
atrapada y ahora es luz cautiva

Niño del dolor haciendo piruetas
a cambio de tener migajas o monedas
niño del dolor que juega a hacerse
grande
ausente del amor ya es parte de la calle

Como los coches luz de farola,
como gatos y las baldosas
como las tiendas y los buzones
como basura por los rincones
como los perros intentando vivir,
viviendo.”

Pedro Guerra

Índice de contenidos

Introducción-----	5
Justificación temática-----	6
Capítulo I	
¿Qué implica el fenómeno de la infantilización de la pobreza?	
I.I. ¿Desde qué concepto de pobreza nos posicionamos?-----	7
I.II. ¿Qué significa conceptualmente el fenómeno de la infantilización de la pobreza?--	9
I.II.I Magnitud del fenómeno de la infantilización de la pobreza en América Latina ---	12
Capítulo II	
¿Porqué Uruguay es un país donde la pobreza tiene rostro de niño@?	
II.I. Proceso de empobrecimiento de Uruguay desde 1985 en adelante -----	20
II.II. Situación de la infancia en Uruguay-----	26
Capítulo III	
¿Que implica para una sociedad, en el largo plazo, tener niveles elevados de infantilización de la pobreza?	
III.I. Reproducción intergeneracional de la pobreza -----	31
III.II. Estructura de activos y pasivos -----	37
Capítulo IV	
La Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030.	
IV.I. Transformaciones en las configuraciones familiares a partir de finales del siglo XX y principios del XXI -----	41
IV.II. Las formulaciones de política social según el Banco Mundial-----	46
IV.III. El sistema de protección hacia los niños y niñas en Uruguay: viejas y nuevas formas de pensar políticas sociales hacia la infancia-----	54
IV.IV La Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030: ¿un intento de cambio en el sistema de protección social actual?-----	59

Capítulo V

El rol del Trabajo Social

V.I. Algunos momentos históricos importantes en la construcción del Trabajo Social como disciplina -----74

V.II. El rol del Trabajo Social en el marco de la ENIA 2010-2030-----77

Algunas Reflexiones Finales -----80

Bibliografía-----83

Anexos

Anexo N°1-----90

Anexo N°2-----92

Introducción

El presente trabajo se enmarca en el proceso de culminación de la Licenciatura de Trabajo Social, del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la Republica (UDELAR).

En la primera parte se realiza un análisis de la situación actual del fenómeno de la infantilización de la pobreza en Uruguay, realizando una reseña histórica de las tendencias que se han dado desde la década del '80 con respecto a este fenómeno. Intentando a su vez poder visualizar las mediaciones que atraviesan dicho fenómeno tales como las diversas crisis económicas sufridas por nuestro país, la reproducción intergeneracional de la pobreza, las nuevas configuraciones familiares, el impacto en el sistema de activos y pasivos, conocido como de "solidaridad intergeneracional" e identificando los principales riesgos que implica para un niño/a nacer en un hogar en situación de pobreza.

En un segundo momento se analiza el sistema de protección a la infancia, desde una perspectiva histórica, observando los cambios y las tendencias existentes desde el siglo pasado hasta esta parte.

Luego de introducidos estos temas, se analiza la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030, procurando analizar en su discurso cuáles son los roles atribuidos al Estado, las familias y la sociedad, así como también analizar las semejanzas y diferencias que mantiene con las políticas impulsadas con organismos internacionales tales como el FMI¹, el Banco Mundial, y con las agencias multilaterales, tales como el BID², la CEPAL³, etc.

Por último se exponen algunas reflexiones que surgieron del análisis de los temas anteriormente mencionados.

¹ Fondo Monetario Internacional.

² Banco Interamericano de Desarrollo.

³ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Justificación temática

El problema de la infantilización de la pobreza involucra a una gran sector de la infancia uruguaya, hipotecando su futuro desde antes de nacer, viviendo en condiciones de riesgo social, teniendo vulnerados la mayoría de sus derechos, accediendo a servicios públicos de baja calidad, segregados territorialmente en barrios, ubicados, generalmente, en la periferia de las ciudades, quedando excluidos de una sociedad que no acepta a aquellos que no tienen o no acceden a los parámetros de consumo que ella establece.

Con los elevados niveles de infantilización de la pobreza que hoy maneja Uruguay queda al descubierto el descuido que le hemos brindado a nuestra infancia, desconociendo que los niños y niñas nacen en hogares conformados por familias signadas por las carencias no solo económicas, sino también afectivas y sociales, y que las mismas están inmersas en una sociedad. Sociedad que hemos construido entre todos y todas los y las ciudadanos/as. Es por esto que este tema merece ser analizado.

El contexto actual permitió la elaboración de una Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) de proyección 2010-2030, que también merece ser analizada ya que se enmarca en los llamados “Objetivos de Desarrollo del Milenio” impulsados por los organismos internacionales y las agencias multilaterales.

Poder problematizar desde el Trabajo Social la situación actual de la infancia y también la mencionada estrategia, constituye oponerse, ideológicamente, a la realidad que Uruguay vive hoy. Es intentar analizar la realidad concreta para poder abstraerse y construir un Uruguay más justo, con menos desigualdades, involucrando a todos los actores sociales.

Capítulo I. ¿Qué implica el fenómeno de la infantilización de la pobreza?

I.I. ¿Desde qué concepto de pobreza nos posicionamos?

La situación económica de los últimos años, tanto de Uruguay como de América Latina, agudizan las desigualdades estructurales que han existido siempre en nuestro continente. Esta situación se refleja en las condiciones de vida intolerables a las cuales están sometidos ciertos, cada vez más, sectores de la población, especialmente l@s niñ@s.

En este trabajo no se ingresará en la discusión referida a las distintas concepciones de pobreza ni en las formas de medición de la misma. Considero que es un tema demasiado amplio, y que, aunque se presentan como objetivas, las formas de medición contienen juicios de valor, que si bien es menester que sean discutidos y cuestionados no se harán en el marco de este trabajo.

Comenzaré exponiendo lo planteado por Carmen Terra (1994) en su artículo "Aportes para la participación democrática: un enfoque desde los Derechos Humanos", ya que fue de las definiciones de pobreza encontradas en la bibliografía sobre el tema, la que más se acerca a mi propio punto de vista. Así la autora nos propone que la pobreza "(...) es un fenómeno pluricausal, que tiene su origen en el modelo de desarrollo y en el sistema imperante en nuestra sociedad. Es un concepto de cierta relatividad. Su caracterización y alcance dependen de las estructuras y coyunturas sociales, niveles económicos, desarrollo tecnológico y características culturales que permiten estimar lo que es digno y justo en un país." (TERRA; 1994:50).

Siguiendo a la autora antes mencionada podemos decir que más allá de que el concepto de pobreza supone una cuestión valorativa y variable según el contexto histórico y geográfico, podemos sostener que en todos los casos la pobreza implica

marginación económica, política y social, ingresos insuficientes que afectan las condiciones materiales de subsistencia, deterioro de las condiciones y la calidad de vida, carencias respecto a los insumos básicos de alimentación, salud y vivienda, degeneración de la salud tanto física como psicológica del individuo, afligiendo su desarrollo personal.

La pobreza como situación es una realidad que se manifiesta en condiciones de vida y desigualdades intolerables. Son grupos que forman parte de los sectores populares y no al margen de la sociedad⁴. Sus condiciones de vida presentan como denominador común y rasgo específico la carencia no deseada de bienes materiales a niveles que impiden la satisfacción de necesidades básicas. Frecuentemente la pobreza es asociada a los pobres y frecuentemente éstos, caracterizados en función de las carencias que padecen. Así se identifica a la pobreza con situaciones de insatisfacción que afectan negativamente la calidad de vida, se la describe como infra consumo, malas condiciones de vivienda, bajos niveles educativos, etc. Se la mide o estima en términos cuantificables de carencia (grados, niveles, porcentajes). En este sentido coincido con Terra (1994) en que ello enmascara la realidad de que la pobreza es y promueve la respuesta a nivel de los efectos, la esencia del problema queda intacta. En este sentido, también es preocupante la respuesta cosificadora de la población, caracterizados, por lo que les falta, los pobres son igualados a la carencia y convertidos en receptáculos de lo que otros consideran deben proporcionarles.

La pobreza es un producto social que supone el acceso desigual en un proceso social de creación de formas de dominación.

⁴ En este sentido, Castel (1997) realiza un gran aporte. Para este autor la exclusión no significa, como para otros, la ausencia de relación social sino que más bien se trata de una conjunto de relaciones sociales que son particulares, reconociendo a la sociedad como un todo. Por este motivo nadie está fuera de la sociedad sino que existen distintas posiciones dentro de la misma, así podemos decir que cuando hablamos de exclusión no nos referimos a personas que estén fuera del sistema social, sino que ocupan determinadas posiciones por ejemplo: ex trabajadores víctimas del desempleo prolongado. Los "excluidos" eran vulnerables que, como sostiene el autor, se cayeron de la cuerda floja: "Se encuentran des-afiliados (...): han sido des-ligados, pero siguen bajo la dependencia del centro" (Castel; 1997:447).

Si miramos la historia sabremos que la humanidad, con su diversidad de culturas y sociedades, ha establecido distintas formas de relación y organización entre sus pueblos, que originaron las distintas formas de acceder y distribuir las riquezas. Desde este punto de vista la pobreza se constituye como una manifestación extrema de desigualdad, y en este sentido la pobreza no estaría en lo personal, sino que sería parte de un proceso global y complejo.

En esta misma línea Terra (1994) nos plantea a la pobreza como “manifestación extrema de un fenómeno social y complejo que determina el acceso desigual a las riquezas, sustentado en alguna forma de dominación específica por la cual sectores de la población de una país determinado y/o de la humanidad en su conjunto, viven involuntariamente en condiciones indignas.” (TERRA; 1994:54)

La pobreza no sólo se refiere a las carencias materiales, de recursos económicos o la insatisfacción de necesidades. Desde nuestra mirada, que se adhiere a la de Carmen Terra (1994), la pobreza es consecuencia de formas que adquieren las dinámicas sociales, de los asuntos que se desarrollan tanto a nivel económico, como en el plano de las decisiones políticas, en los modos de socialización, en las decisiones estatales y gubernamentales, etc., es decir, es en las relaciones sociales de dominación en las cuales se consuma el proceso de marginación.

I.II. ¿Qué significa conceptualmente el fenómeno de la infantilización de la pobreza”?

El fenómeno de la infantilización de la pobreza está referido a la sobrerrepresentación de niños entre cero y seis años que viven en hogares pobres. Estadísticamente se refiere a que el porcentaje de niños que viven en hogares que están por debajo de la línea de pobreza es elevado, en comparación con la cantidad de niños que viven en hogares que no son considerados pobres.

“El ingreso medio de cada país y las disparidades en su distribución entre los distintos estratos de la población contribuyen a configurar los niveles nacionales de pobreza. Dentro de cada hogar resulta determinante la situación de empleo de sus jefes y de los contribuyentes secundarios. Entre otros factores, también influye en este indicador la relación entre los miembros del hogar que aportan sus ingresos y los dependientes, como la población infantil y los adultos mayores.” (CEPAL, UNICEF; 2002:9)

Es importante destacar que se refiere a un fenómeno pluricausal, y mantiene correlaciones directas, aunque no en todos los casos, con otros fenómenos sociales, tales como a qué sector, socioeconómicamente hablando, responsabiliza un país de su reproducción biológica, las distintas formas de concebir a la familia que tiene una sociedad, con la estructura de oportunidades que el Estado y la sociedad generan para los jóvenes en las posibilidades de crear proyectos de vida diversos, en las concepciones referidas por ejemplo al género, al rol que debe ocupar la mujer, tanto en las familias como en la sociedad y en el mercado laboral. En este sentido también podemos agregar que el fenómeno de la infantilización de pobreza, su causa, consecuencias y posibles soluciones, están en vínculo estrecho con el modelo de políticas imperantes en determinada región y que refieren un modelo de acumulación determinado, que varía según el contexto histórico y geográfico. También podemos agregar que cada país tendrá un conjunto de variables determinadas que se constituirán como herramientas de medición de la calidad de vida de l@s niñ@s tales como salud, vivienda, alimentación, edad de la madre, ocupación del tiempo libre, etc.

Haré mención a dos de los fenómenos que considero mantienen una vinculación estrecha con el fenómeno de la infantilización de la pobreza. Es importante destacar que haré mención a estos fenómenos no porque sean más importantes que otros, o porque tengan una correlación estrecha, si no simplemente porque consideré que son fenómenos interesantes. Uno está referido a los jóvenes y para esto me basaré en la investigación que realizaron Kaztman y Filgueira (2001) en la cual sostienen que la

infantilización de la pobreza se vincula directamente con la exclusión de los jóvenes pobres, quienes no acceden a los mecanismos básicos que les permitirían acceder a su vez al bienestar, por que están fuera del mercado laboral formal, por que están fuera de las instituciones educativas, por que además sufren la discriminación por la segregación territorial en la que se dividen la mayoría de las ciudades del mundo. Desarrollándose así mecanismos de reproducción de la pobreza a nivel intergeneracional, que posibilitan nuevas formas de pobreza generalmente más dura y marginal.

El otro fenómeno con el cuál, considero que tiene una correlación la infantilización de la pobreza, es con la reproducción demográfica de un país. Es así que he tomado la investigación de Ignacio Pardo y Andrés Peri (2008) quienes realizan un análisis sociológico de la transición demográfica del Uruguay, y en este marco, en su artículo “Demografía doméstica entre las ollas y las ocho horas”, hacen una descripción del fenómeno de la infantilización de la pobreza, que sin duda está vinculado a la demografía de un país y a quién hace responsable el mismo de la reproducción biológica. Es así que se hace necesario presentar una característica fundamental de la demografía uruguaya, que si bien dista de otros países por sus características propias, también tiene puntos de encuentro. Es así que podemos decir que en Uruguay como en muchos países de América Latina, los estratos socioeconómicos más desfavorecidos se están haciendo cargo de la reproducción biológica de la población. Según estos autores en las sociedades de la región, el nivel de fecundidad se incrementa a medida que empeora el nivel de satisfacción de necesidades. Así las mujeres más pobres tienen una fecundidad que duplica a la de las mujeres con necesidades básicas satisfechas, existiendo una brecha de diez años entre los dos grupos con respecto a los momentos en los cuales maximizan su reproducción.

I.III. Magnitud del fenómeno de la infantilización de la pobreza en América Latina

Según la CEPAL⁵ la magnitud de la pobreza en América Latina se ha mantenido en niveles sumamente elevados, ha permanecido entre el 40% y el 48% de la población. Es así que 1990 fue considerado como el año en el cual los niveles fueron muy elevados, entre el 18% y el 21% de los latinoamericanos, vivían en situación de pobreza extrema o indigencia, esto significa que un alto porcentaje de latinoamericanos no podían satisfacer con sus ingresos las necesidades mínimas de alimentación.

Una estimación de la pobreza realizada por la CEPAL el 1999 demuestra que el fenómeno de la pobreza ha aumentado para nuestro continente. Es así que se estimó que el 44% de la población se encontraba bajo la línea de pobreza (el 19% en pobreza extrema). También existen diferencias entre las áreas urbanas y las rurales. Para las primeras la incidencia de la pobreza fue de un 37% mientras que en las rurales llegó a un 64%.

Respecto a la situación de la infancia y de la adolescencia la CEPAL y UNICEF (2002) realizan un análisis en "La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de Infancia" en el cual nos brindan algunos aportes interesantes. Es así que en el texto se afirma que: "Los períodos prolongados de insuficiente crecimiento económico, los cambios profundos en los mercados laborales, los rápidos cambios tecnológicos y de los procesos productivos, son algunos de los factores que tienden a escindir a amplios sectores de la población y, por consiguiente, a crear una creciente dispersión de los ingresos. En estas circunstancias de exclusión, los adultos no están en capacidad de garantizar el potencial de sus hijos. (...) Entre los estratos de más bajos ingresos se registran la mayor incidencia de embarazos precoces, de madres abandonadas a raíz de los patrones imperantes de paternidad irresponsable y de nacimientos no

⁵ Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

deseados. (...) las madres se encuentran peor alimentadas, hay una mayor incidencia de niños de más baja talla y peso, el acceso a servicios básicos es registrado, se produce una peor ingesta de calorías y proteínas y se registran mayores tasas de mortalidad infantil. (...) las disparidades que afectan las vidas de los niños y de los adolescentes en condiciones de grandes carencias constituyen indicadores de violación de derechos y de injusticia. Por lo tanto, no es razón suficiente combatir los peores síntomas de la pobreza como tampoco basta con lograr el crecimiento económico, si sus frutos no se reparten equitativamente. En un contexto de agudas disparidades, el principio de la equidad no implica repartir a todos por igual, porque al haber puntos de partida tan diferentes se mantendrían las disparidades. Significa, por el contrario, beneficiar prioritariamente a los más desposeídos y vulnerables con el objetivo de buscar la igualdad de oportunidades, además de revisar las políticas públicas que fomentan las disparidades, entre éstas las políticas de empleo.” (CEPAL, UNICEF; 2002:23) En este sentido también sostienen que es necesario rediseñar las políticas sociales de forma que garanticen los derechos de la infancia y la adolescencia, cambiando así muchas de las políticas que existen hoy, las cuales no contienen verdaderos componentes transformadores de la realidad.

A este respecto considero importante hacer mención al tipo de políticas sociales a las que acceden nuestras sociedades, las llamadas políticas focalizadas. Según Ximena Baraibar (2003) en su artículo “Paradojas de la focalización”, a partir de los años noventa, determinados factores, permitieron el cambio de concepción de la idea de Estado⁶. La estrategia propuesta por el Neoliberalismo⁷ para este tipo de políticas, es

⁶ Podemos agregar que el Estado empezó a concebirse reducido a sus dimensiones mínimas, privatizando funciones públicas que antes sí eran de su competencia, viéndose reducido su accionar a garantizar el funcionamiento del mercado y protección de los intereses privados. Para Ximena Baraibar (2003). En este marco comenzaron procesos tales como la desregulación y flexibilización de la relación laboral, se bajaron a niveles mínimos los beneficios sociales, quedando el mercado laboral libre de ataduras. La nueva concepción del Estado, las nuevas políticas también repercutieron en los modelos de protección social existentes. Sosteniendo que el bienestar social pertenece al ámbito privado, oponiéndose a la universalidad, igualdad y gratuidad de los servicios sociales, se van introduciendo la mercantilización de las políticas sociales. Éstas

identificar los grupos⁷ sociales afectados por la pobreza extrema, buscando dirigir exclusivamente hacia ellos acciones que intenten paliar esa situación. Al decir de la autora las políticas focalizadas conducen al “estímulo de la pobreza”. “La condicionalidad del beneficio “condena” al beneficiario a permanecer en la misma situación.” (BARAIBAR; 2003:6). Esto puede provocar que la pobreza pase a ser de una identidad transitoria a una identidad terminal. También agrega que la “condena” funciona muchas veces como “actuada”, es decir que los beneficiarios y conocen la batería de respuestas necesarias por poder acceder a un determinado beneficio. De esto se sigue que muchas veces las políticas focalizadas no llegan a quien verdaderamente lo necesita. Esto también tiene consecuencias para la persona encargada de definir quién recibe o no el beneficio, quedando en un lugar de juez. También es importante destacar que las políticas focalizadas tienen como objetivo a la población más vulnerable, pero esto se da en el marco de un contexto de empobrecimiento, o sea que se corre el riesgo de perder de vista a un mayor número de hogares que son vulnerables pero en un menor grado. Otra característica de este tipo de políticas es la participación, así se busca que los beneficiarios participen activamente de los momentos de diseño, ejecución y evaluación de los programas. Según la autora aquí se presentan dos elementos, por un lado el llamado filtro, referido a los recursos que la propia participación implica, y el “doble castigo” a los más pobres, por un lado por no poder satisfacer las necesidades por sí mismos y requerir del apoyo de programas sociales, y por otro un esfuerzo desmedido de participación que exigen los propios programas. Otra de las características que no

deben ser marginales, deben focalizarse sobre la pobreza y los grupos socialmente más vulnerables. Concluimos que de esta manera se afianza el sistema de estratificación del mercado, cuya ley máxima es “quien puede pagar, y es mejor atendido”.

⁷ Según la enciclopedia Wikipedia de Internet, el Neoliberalismo “hace referencia a una política económica con énfasis tecnocrático y macroeconómico que considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o en la economía y defiende el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país, salvo ante la presencia de las denominadas fallas del mercado”. (www.wikipedia.com)

podemos olvidar de las políticas focalizadas está referida a la transitoriedad de recursos y por ende a la transitoriedad de la solución. Esto implica que las intervenciones son bien orientadas a los más pobres, y en un período de tiempo acotado, imposibilitando la construcción de soluciones sostenibles en el tiempo. Muchas veces se olvida que cuando culmina el tiempo de implementación de un determinado programa, la situación vuelve fácilmente a ser como antes. Para la autora existen también otras características de tipo político respecto a las políticas focalizadas que no consideré pertinente exponer en este apartado.

La CEPAL (2001) en su libro “Construir la equidad desde la infancia y la adolescencia en Iberoamérica” realiza un análisis exhaustivo de la situación de la infancia y la adolescencia, evaluando algunas de las políticas que se han llevado a cabo durante la década del noventa, para mejorar dicha situación. En el marco de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia (CMFI), que se celebró en 1990, se propusieron un conjunto de metas a cumplir para mejorar las condiciones de vida de l@s niñ@s y adolescentes. Si bien se constataron avances en la materia, para la CEPAL (2001) “El avance hacia el logro de las metas de la CMFI no se ha traducido necesariamente en el cumplimiento cabal de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.” (CEPAL; 2001:33) Es así que también afirman que (...) “la población infantil y adolescente sigue siendo la más afectada por la pobreza y la indigencia.” (CEPAL; 2001: 33).

Este material bibliográfico nos brinda aportes sobre algunos indicadores que son los utilizados para dar cuenta de la situación de la infancia. A continuación retomaremos los datos obtenidos para estos indicadores. Es importante destacar que estos indicadores son varios y tienen características distintas, por esto se realiza una breve presentación de los mismos, porque brindan aportes sobre cual es la situación en la que se encuentran l@s niñ@s de nuestro continente, y por tanto de la situación en la cuál se encuentran muchos niñ@s de nuestro país.

El primer indicador que aparece es la esperanza de vida al nacer. Es así que la CEPAL (2001) sostiene que "(...) la esperanza de vida al nacer subió y las tasas de mortalidad para casi todos los grupos de edades mostraron reducciones significativas, (...) sin embargo, las mejoras en la esperanza de vida han ido a un ritmo menor que en otras regiones del mundo." (CEPAL; 2001:35). De esta manera si comparamos la edad de la esperanza de vida al nacer de España con la de Bolivia nos damos cuenta de que la brecha es muy alta, para el primer país está entre 75 y 80 años, y para el segundo está entre 60 y 65 años.

Otro de los indicadores con el cual se miden las condiciones en las cuales viven l@s niñ@s y adolescentes, está referido al derecho a la vida y la salud. Es evidente que el derecho a la salud está muy vinculado con el derecho a la vida, pero siguiendo la línea del material bibliográfico consultado, podemos decir que el derecho a la salud también se relaciona con una serie de derechos tales como el derecho a tener una madre saludable, durante la gestación y el alumbramiento, vivir en un ambiente que le permita al niñ@ conservarse física y mentalmente saludable, no enfermarse de afecciones prevenibles, tener acceso a agua potable y saneamiento básico, y en caso de que sufra alguna enfermedad, ser atendid@s de manera oportuna y eficaz. En este sentido se afirma que, si bien se han mostrado avances en los indicadores: esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil, prevalencia de enfermedades transmisibles y cobertura de vacunación, tales progresos han sido desiguales dentro de los países de la región. Esto significa que aún existen zonas en las cuáles los indicadores tales como la mortalidad infantil o la afección a enfermedades transmisibles siguen siendo elevados. Es importante destacar que no sólo las políticas públicas determinan la longevidad y la calidad de las vidas de las personas, sino que aquí las familias también juegan un rol fundamental. Esto ha demostrado que en los países de Iberoamérica no necesariamente los países de mayor riqueza han sido los que han garantizado el derecho a la salud y condiciones satisfactorias de vida para los seres humanos. Es así que podemos afirmar que la familia también juega un papel muy importante. A este

respecto Kaztman y Filgueira (2001) realizan un aporte sosteniendo que aún si la distribución de la riqueza se transfiriera de otra forma, más equitativamente en los diferentes tramos etéreos, esto simplemente indicaría la distribución del ingreso para las generaciones, pero no por esto se traduciría en una mejora de la calidad de vida de niños ya que éstos no hacen uso directo de los ingresos. En este sentido la familia juega un rol fundamental, ya que la transferencia de activos hacia los niños depende de la capacidad y la eficiencia que posean o desarrollen las propias familias. Ver el rol que ocupan las familias en la sociedad en lo que respecta a las condiciones de vida de los niños sería un análisis interesante, pero no lo haremos ahora, ya que implicaría una investigación exhaustiva, que no nos compete en este momento.

Con respecto a la mortalidad infantil⁸ podemos decir que “en Iberoamérica mueren anualmente cerca de 500 mil niños y niñas menores de 5 años, de los cuales 130 mil tenían entre 1 y 4 años. La tasa de mortalidad de los niños y niñas menores de 5 años en los países desarrollados es de 7 por mil, mientras que en Iberoamérica alcanza en promedio a 38 por mil.”(CEPAL, UNICEF; 2001:36). También da cuenta de la situación de la infancia saber que de cada cuatro muertes de niños menores de un año, tres eran evitables, ya que fueron provocadas por enfermedades respiratorias o deshidratación diarreica. Es importante también agregar que existen muchos niños que viven pero que tienen un retraso en el desarrollo, que es consecuencia de muchos factores, en muchos casos está marcado ya desde antes de nacer por una desnutrición de la madre, y, según varios estudios, también tienen mucha vinculación el nivel educativo de las familias, es así que, aunque no exclusivamente⁹, un aumento en el

⁸ La mortalidad infantil “Es la razón entre el número de muertes de niños menores de un año y el número de nacidos vivos, para un año dado.” (Kaztman, Filgueira; 2001:74)

⁹ Me refiero a que, según el material teórico al que nos venimos refiriendo, el retraso en el crecimiento de un niño no solo depende del nivel educativo de las familias, sino también de otros factores tales como el ingreso, que a su vez depende del tipo de empleo y de la calidad del mismo, de la posesión de bienes durables, la región, si vive en zonas urbanas o rurales, la satisfacción de las necesidades nutricionales, las características de la vivienda, la accesibilidad a los servicios sociales, y de qué calidad son éstos.

nivel educativo de las familias podría implicar una mejora en el crecimiento y salud del niños.

Otro de los indicadores a tener en cuenta para analizar la situación de la infancia es el riesgo nutricional, que está estrechamente vinculado con la prolongación del derecho a la vida, ya que los niños con desnutrición o mala nutrición tienen lentitud en el desarrollo, lo que trae consecuencias negativas a largo plazo, además de ser propensos a enfermedades y, en muchas circunstancias, a la muerte. Según el estudio que realizaron UNICEF y la CEPAL, "(...) en el contexto urbano más de un tercio de los menores de dos años viven en situación del riesgo descrito. En las zonas rurales este problema es aún más extendido, y en 6 de los 11 países que se examinaron más del 50% de los infantes viven en esas condiciones." (UNICEF, CEPAL; 2002:46). Esto nos demuestra la situación de extrema vulnerabilidad a la que están sometidos l@s niñ@s de nuestro continente. Tal es así que "(...) el 54% de las muertes de menores de 5 años en los países en desarrollo tenían como causa directa o indirecta la malnutrición. En Iberoamérica, más del 60% de las muertes de los menores de 5 años se producen por enfermedades derivadas de la desnutrición o agravadas por ella." (UNICEF, CEPAL; 2001:47) Para el año 2000 se estimaba que el 36% de l@s niñ@s de América Latina estaba en situación de alto riesgo alimentario, agravándose para las zonas rurales, con un porcentaje del 46%.

El último indicador que expondré en este apartado, y no por que sea el último es menos importante, es el referido al acceso a los servicios de agua potable y saneamiento. Es así que en la mayoría de los países de América Latina "la disponibilidad de agua potable es del 25% más pobre de la población oscilaba entre el 15% y 25%, mientras que en el 25% de mayores ingresos tal insuficiencia afectaba a menos del 3% en la mayoría de los países." (UNICEF, CEPAL; 2002:51). Así de desigual resulta también la situación del saneamiento, el 60% de las personas del cuartil más pobre habita viviendas con un sistema inadecuado de saneamiento, mientras que en

el cuartil con más ingresos el porcentaje se acerca al 30%. La situación de las familias pobres con respecto al acceso a agua potable y saneamiento acentúa el riesgo de l@s niñ@s pertenecientes a esas familias a contraer enfermedades, que combinadas con otros factores, ya mencionados, pueden concluir con la muerte de l@ niñ@. Lo último a agregar sobre la situación de la infancia en América Latina es lo que sostiene la CEPAL en "Panorama Social de América Latina". En este informe del año 2005 se sostiene que: "Con excepción de Paraguay, en todos los países latinoamericanos analizados, la disminución de la pobreza urbana entre los niños menores de seis años experimentó una baja significativamente menor que la del conjunto de la población. Más aún, en aquellos países en que la pobreza a nivel global aumentó o se mantuvo, la situación de los hogares con presencia de niños experimentó un deterioro mayor." (CEPAL; 2005:56)

Lo importante de la exposición antes realizada es tomar conciencia de la realidad en la cual se encuentra inmersa nuestro continente, pero de nada sirve si sólo consideramos los números, y no somos capaces de ponerle rostro a los mismos, y si no somos capaces de visualizar que esto se constituye en la constante vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Debemos también tener la capacidad de visualizar en esta situación no sólo una preocupación para el futuro, tema que trataré posteriormente, sino también ver el sufrimiento y padecimiento de seres humanos dependientes de las familias, familias que por razones que no entran en el marco de este análisis han ido cambiando, y que no son capaces, en muchas situaciones, de cumplir con lo que tradicionalmente se espera de ella. Sus vidas y sobre todo las condiciones en las que viven deben ser ocupación, no sólo de sus propias familias, que se encuentran en similar situación, sino de la sociedad en su conjunto y del Estado con la responsabilidad de crear y ejecutar políticas sociales capaces de revertir la situación.

Capítulo II. ¿Porqué Uruguay es un país en donde la pobreza tiene rostro de niñ@?

II.1. Proceso de empobrecimiento de Uruguay desde 1985 en adelante

Es importante mencionar que Uruguay como país latinoamericano no ha sido ajeno al proceso de empobrecimiento que ha sufrido nuestro continente en las últimas décadas. Por eso es menester señalar que Uruguay no estuvo por fuera de los cambios que ha sobrellevado el mercado de trabajo en América Latina. Para esto retomaré, brevemente, algunos elementos del análisis que realiza Robert Castel (1997) sobre las transformaciones que se han producido en el mundo del trabajo. Es así que el autor entiende que la precarización que ha venido sufriendo el trabajo permite entender procesos que alimentan la exclusión social, que llevan a la desafiliación, concluyendo en cambios profundos de las sociedades en las cuales se producen. Daniel Olesker (2001) vincularía lo expuesto por Castel (1997) sosteniendo que: "(...) los procesos de expansión y exclusión de los modelos de desarrollo capitalista en especial en los países dependientes han generado progresivamente un sector dentro de la clase subordinada en parte desprendido de la clase obrera, en que se comprende a los desocupados crónicos, los precarizados de forma permanente, etc." (OLESKER; 2001:19)

En varios de los informes de la CEPAL acerca de la situación de América Latina, se afirma que el desempleo se ha convertido en una característica estructural de los países del continente, producido principalmente por el déficit que se da en los lugares que son ocupables en la estructura social. Esto es lo que Castel (1997) ha dado a llamar un proceso de "desestabilización de los estables", podemos identificarlos con aquellas personas consideradas por el mercado de trabajo, como jóvenes para jubilarse pero viejos para incorporarse a un nuevo trabajo, con todo lo que esto implica en el marco

de un mundo globalizado a nivel tecnológico y del conocimiento. En este sentido es importante aclarar que cuando nombramos globalización hacemos referencia a un fenómeno que según Delfante (2007), "es el resultado de los avances tecnológicos que han permitido el desarrollo de una red global de comunicaciones, la posibilidad de realizar transacciones financieras en un tiempo real y la globalización de la manufactura. La sociedad global no es una utopía, es una realidad que incorpora riesgos importantes, entre ellos: la fractura económica, social y cultural". (DELFANTE; 2007: 7). A este respecto considero pertinente traer a colación algunas reflexiones realizadas por José Luis Rebellato (2000) en su texto "Ética de la Liberación". El autor nos plantea que la globalización es un proceso que se da en el marco del neoliberalismo, modelo que conduce a la competencia, en el cual el mercado ha producido nuevos significados, construyéndose así nuevas subjetividades. Es así que comparto con el autor que el modelo propuesto desde la perspectiva neoliberal implica la destrucción y la exclusión de las vidas humanas y de la naturaleza. A lo que agrega "(...) se está produciendo una involución en los procesos de democratización, puesto que el capitalismo neoliberal no es compatible con la democracia." (REBELLATO; 2000:23). Así el autor hace referencia a la construcción de nuevas subjetividades, de cómo se transforman y construyen en la vida cotidiana, siendo los procesos globalizadores los principales constructores de las mismas, afectando conceptos tales como la calidad de vida. En este sentido adhiero a lo propuesto por Daniel Olesker (2001) quien sostiene que la globalización tiene como eje central "(...) un incremento adicional del grado de mundialización a partir de un mayor nivel de intercambio, de nuevas y más profundas formas de relacionamiento y comunicación (avances tecnológicos en la información, el transporte y la comunicación) y una hegemonía de las políticas de apertura y liberalización en los países dependientes, para una inserción y expansión del capitalismo central. (...) la globalización liberal que ha supuesto un nuevo incremento de la desigualdad, de las transferencias de riquezas,

de la concentración y centralización, y ha condicionado un nuevo modelo de acumulación dependiente, el de la apertura y la liberalización.” (OLESKER; 2001:15, 16)

También es importante considerar aportes tales como los que realiza Hobsbawm (2001) quien sostiene que hoy accedemos a una agudización de la cuestión social, o a lo que algunos autores, han dado a llamar la “nueva” cuestión social. En el modelo neoliberal el mercado ha logrado su máxima centralidad, mientras que se ha dado un debilitamiento en las decisiones que toma el Estado en torno a la cuestión social. Parfraseando David Harvey (2004) estamos frente a una nueva configuración del capitalismo, que ha introducido algunas modificaciones en lo que respecto al modo de acumulación, pasamos de uno rígido a uno flexible, y en lo que respecta al Estado, los derechos laborales, políticas sociales, etc. Se dieron procesos tales como la mundialización de la economía, flexibilización del mercado laboral, agravamiento en el endeudamiento de los países del tercer mundo. De este modo iban ganando terreno las multinacionales y los medios globales de comunicación. Nos ubicamos, ya desde hace algunos años, dentro de un nacionalismo separatista, y hubo dos formas de asegurar la acción internacional, por un lado a través de la resignación voluntaria del poder nacional a favor de autoridades supranacionales, y por otro, la creación de organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), que resultaron ser eficaces para imponer las políticas de los países ricos a los países pobres.

Uruguay no ha sido ajeno a los procesos de transformaciones globales, es decir, el mercado de trabajo de nuestro país, entre otros ámbitos, también ha sufrido mutaciones que han impactado en nuestra sociedad. En este sentido Daniel Olesker (2001) arroja luz sobre determinados procesos que retomamos para dar cuenta de la situación actual del país. Según los datos del INE¹⁰, en la década del '90 la tasa de desempleo, que ya venía siendo elevada para el país se mantuvo, incrementándose en

¹⁰ Instituto Nacional de Estadísticas

los últimos años de esa década. Así la Encuesta Continua de Hogares mostró que, al principio de la década el porcentaje de desempleo era de 9% para todo el país, mientras que al final de la misma se acercó al 12%. A los datos estadísticamente cuantitativos que ha mostrado la realidad hay que agregarle otros fenómenos, que han intervenido en este proceso, tales como la precarización, la informalidad, el subempleo, y que terminan por agravar la situación del mercado de trabajo de Uruguay. Para esa década se pudo constatar que, incluso en períodos de crecimiento económico, las tasas de desempleo no disminuyeron, incrementándose la duración del desempleo en el tiempo y el porcentaje de desocupados dispuestos a aceptar un trabajo sin poner ninguna condición, muchas veces en situaciones de riesgo, vulnerando sus derechos, su integridad y dignidad como seres humanos. En este sentido es importante tener en cuenta que en el año 1999 existían en Uruguay un total de 300000 personas desocupadas, cifra que, notoriamente, aumentó tras las crisis del sistema financiero que sufrió en el 2002, teniendo como consecuencia una crisis económica y social del gran magnitud. Para este año según el INE los niveles de desempleo llegaban al 17% en todo el país. En Montevideo el porcentaje de desocupados propiamente dicho se acercaba al 14.1%, y el de personas que buscaban trabajo por primera vez se estimaba en un 2.9%. Para el interior del país en la mayoría de los departamentos los porcentajes oscilaban entre el 12.7% y el 25.3%, a excepción de Salto, Rivera y Rio Negro, que tenían niveles más bajos. A este respecto retomamos lo planteado por el sociólogo Pablo Guerra en una entrevista realizada por el Diario "La República" en el año 2002, titulada "Se ha instalado un nuevo sistema que tiende a abolir el trabajo". En la misma sostiene que los datos que nos aporta el INE sobre la realidad de aquel momento, están referidos sólo a poblaciones urbanas, es decir ciudades con más de 5000 habitantes, desconociendo por tanto a la población rural del país. Esto nos colocaba en una situación aún más grave ya que se obtuvieron datos parciales de la población, por lo tanto podemos suponer que la situación era de mayor desocupación de lo que se suponía en base a los estudios realizados.

Desde el punto de vista histórico, según el CADESYC¹¹ (2005), Uruguay tuvo un estancamiento económico a partir de 1957, cuando comenzó el período de transición hacia el modelo actual. Desde 1974 hasta 1981 hubo un período de crecimiento que culminó con la crisis de 1982, que se siguió por un período de esplendor y madurez que duró, aproximadamente, hasta 1998. Podemos decir que este período posicionó al país en el marco de un sistema liberal, del modelo llamado Transnacional¹², que preparó el terreno para las siguientes crisis que afectarían al país. Comenzamos a ser parte de un modelo cuya principal caracterización fue y sigue siendo la apertura comercial y financiera hacia la región y hacia el mundo, modelo que se sustenta en el financiamiento externo, y que no tenía posibilidades de acumulación productiva hacia su interior. A partir de aquí nos relacionamos con los países vecinos y así también con las grandes potencias desde vínculos de dependencia.

El desmantelamiento productivo y el rozamiento de los límites de nuestra capacidad de endeudamiento, fueron factores que junto con otros permitieron que Uruguay sufriera una aguda crisis financiera en el año 2002, que como mencionamos anteriormente, provocó grandes impactos negativos en el país, tanto a nivel económico como social.

Así según Arias y Morales (2002) a partir de los años '90 "Se van configurando dos grandes mundos, un mundo real y otro virtual. El mundo virtual del consumo, con sus ojos puestos en el norte, el mundo de la dolarización, de los préstamos, del paraíso financiero y del verso de un país de servicios. Por otro lado el mundo real, con una

¹¹ Centro Artiguista por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

¹² (...) "el antecedente primero podría encontrarse en el período de transición del modelo industrializador (o sustitutivo de importaciones) hacia el actual (...). En esta etapa y comenzando con la firma de las primeras cartas de intención del FMI en 1956 del gobierno del Partido Nacional (o Blanco) que establecieron aquella reforma cambiaria y monetaria de 1959, se dejó atrás el sistema de cambios múltiples y se van dando pasos hacia la libre movilidad de capitales que se implantó luego de épocas dictatoriales. Posteriores procesos de tipos de cambio fijo con "la tablita" (fines de los años '70 y principios de los '80) y la "banda de flotación" (de los '90) conllevarían luego de la estabilización a fenómenos relativos al atraso cambiario." (CADESYC;2005:1)

letanía de las fábricas que una a una fueron muriendo y con ellas el aparato productivo de país, una precarización de las condiciones del empleo, un mundo marginal, lejos del primero, encerrado en su cotidianeidad donde la pobreza avanza lentamente en los hombros de los pequeños.” (ARIAS, MORALES; 2002:30)

Exponer las características de este proceso es clave para entender algunas de las causas y antecedentes del fenómeno de la infantilización de la pobreza. El empobrecimiento, así como la aplicación de políticas económicas de corte neoliberal en el Uruguay durante algunos años preparó el terreno para que la crisis golpeará fuertemente al país, dejando a las familias en una situación de vulneración de sus derechos. Así la infancia seguía empobreciéndose hasta llegar a niveles intolerables y nunca antes conocidos por nuestro país.

También es importante considerar que los procesos de empobrecimiento a los que Uruguay se encontró expuesto se acompañaron por un conjunto de transformaciones sociodemográficas que tuvieron, al decir de Carmen Midaglia (2009), (...) “un impacto directo en la configuración de la familia – principal agencia de socialización primaria-, y por tanto, en las estrategias de protección a la infancia y la adolescencia que tradicionalmente había desarrollado”. (MIDAGLIA; 2009:20). Así las transformaciones tales como el envejecimiento poblacional, la elevada tasa de divorcio, el descenso de la fecundidad y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, redujeron la capacidad de las familias de cumplir con las funciones de protección que clásicamente la sociedad y la cultura le habían asignado. Este tema será desarrollado en el cuarto capítulo, cuando introduzcamos el tema de las transformaciones de las familias respecto a la infancia y a partir de esa realidad la creación de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030.

II.II. Situación de la Infancia en Uruguay

En este apartado me propongo exponer algunos datos estadísticos que dan cuenta de la situación en la que se encuentra los/as niños/as de nuestro país, así como también realizar algunas reflexiones sobre la evolución histórica del fenómeno de la infantilización de la pobreza.

Según el INE, en datos presentados en 2006, en Uruguay en el año 2005 más de la mitad de l@s niñ@s menores de 5 años (54,5%) vivían en hogares pobres. Aproximadamente 1 de cada 10 niñ@s vivía en hogares que no lograban cubrir sus necesidades básicas y alrededor de 1.000 niños pequeños se encontraban pasando la mayor parte del tiempo en la calle. Esta situación se ha reflejado en el deterioro de indicadores de salud, como por ejemplo la aparición de problemas de malnutrición, e índices elevados de anemia en l@s niñ@s más pequeñ@s. Si bien los índices de mortalidad infantil no fueron elevados, en comparación con otras épocas, 13.2 por mil nacimientos en el 2004, UNICEF constató en el 2005, que l@s niñ@s sobreviven, pero lo hacen acumulando déficit derivados de la situación de pobreza que los colocan en desventaja para afrontar los desafíos del futuro.

Es importante tener en cuenta que en Uruguay, según el INE (2009), la incidencia de la pobreza extrema disminuye a medida que aumentan las edades de las personas. Esto refleja lo que anteriormente hemos expresado, en Uruguay los grupos de edades más bajas son los que más sufren la pobreza. Con respecto a la pobreza extrema el INE sostiene “que los niños y principalmente los menores de 6 años, son los más afectados (...). Si bien la indigencia para este grupo etario se reduce 1,5 puntos porcentuales entre el 2006 y 2008 para el total del país, la incidencia sigue siendo relativamente alta (3,9%). Por áreas geográficas, la mayor incidencia para este grupo etario se observa en la capital del país ubicándose en 6,2 por ciento, mientras que el menor registro se ubica en el interior urbano de 5000 y más habitantes (2,1 %).” (INE; 2009:9)

Con respecto a la composición de los hogares el INE (2009) observa que los hogares pobres son más numerosos, presentan más cantidad de niños y adolescentes y menor cantidad de aportantes de ingresos. Esto se configura en una estructura de vulnerabilidad para los hogares que se encuentran en esta situación, aumentando las posibilidades de riesgo en el desarrollo de los niños y niñas, y constituyéndose en el presente como una violación de sus derechos como seres humanos.

Para el INE (2004) mientras un hogar promedio está constituido por tres personas de las cuales uno es menor de 18 años (y quizás también menor de 14), un hogar pobre está formado por unas 5 personas de las cuales más de 2 son menores de 18 años. Para el año 2008 y para el total del país, los hogares pobres se estimaron en 13,9 por ciento lo que significó una reducción del 3,3 por ciento si se compara con el año 2007.

En lo que respecta a las personas, la pobreza se ubicó para el año 2008, en 20,5 por ciento para el total del país, lo que significa una reducción de 5,5 puntos porcentuales con respecto al año anterior.

Si bien desde el año 2005 se puede observar una marcada tendencia a la baja de la incidencia de la pobreza en todos los grupos etáreos, aún resulta claro que existe una mayor concentración de la pobreza en las personas menores de 18 años. Mientras la incidencia de la pobreza representa el 39,4 por ciento entre los menores de 6 años, en las personas con 65 años y más, la incidencia es de 6,2 por ciento.

Si se observa la evolución de la pobreza en personas por áreas geográficas, se constata una incidencia de 23,2 por ciento en Montevideo, 17,6 por ciento para el interior del país, en ciudades de 5000 y más habitantes, y de 22,2 por ciento para las localidades pequeñas y zonas rurales. Con respecto al año anterior, estas cifras implican una reducción de 3,6; 6,8 y 7,2 puntos porcentuales respectivamente.

Con respecto a las personas que aportan ingresos en los hogares, el INE en su informe de pobreza publicado en el 2009, se observa que el número medio de perceptores en los hogares pobres es igual o mayor que en la población total, si embargo esto se relativiza si se considera la cantidad de personas dependientes en unos y otros:

mientras que en promedio el 58,6 por ciento de los integrantes de hogares de la población total son aportantes, en los hogares pobres representan el 41,9 por ciento. Según los datos que se observan anteriormente, podemos afirmar que han bajado los niveles de pobreza en nuestro país, y que esto también se traduce en una reducción del fenómeno de la infantilización de la pobreza, pero si se observan los porcentajes, Uruguay aún mantiene un alto número de niños y niñas que nacen en hogares pobres. Podemos establecer entonces que las condiciones de vida de 39.4% de l@s niñ@s están por debajo de la Línea de Pobreza. Este número es elevado, implica que un alto porcentaje de los niños y niñas que nacen en nuestro país lo hacen en hogares pobres, que no alcanzan a satisfacer sus necesidades básicas. A pesar de que estos datos no son alentadores para el futuro de nuestro país, existe una serie de indicadores que demuestran que la situación de la infancia en Uruguay ha mejorado desde el 2004 hasta la fecha. Según el informe presentado por el PNUD, en materia de educación: “En los últimos 15 años se han verificado un fuerte aumento de las tasas de acceso a la educación inicial para los niños de 3,4 y 5 años, debido a la expansión de la oferta pública iniciada en 1998.” (PNUD; 2008:18). Con respecto a la salud el Informe de Desarrollo Humano del PNUD (2008) sostiene que un indicador básico como lo es la mortalidad infantil ha descendido a un ritmo constante, para el 2006 el valor era que 12 de cada 1000 niños nacidos vivos morían antes de cumplir un año, esto representa un tercio del valor de indicador para 1986. Otro de los indicadores que nos aporta información es el referido al acceso a los ingresos. El informe establece que “(...) la pauta de crecimiento no ha estado orientada a mejorar la situación de las más pobres (...)” (PNUD; 2008:20), afirmando que no se ha acortado la brecha de desigualdad entre los distintos sectores de ingresos. Agregando que en los últimos diez años los indicadores de distribución de ingresos no han tenido cambios importantes, sino que los cambios que han sufrido dichos indicadores demuestran mayores niveles de desigualdad. Existe otro indicador que puede arrojar luz en lo que respecta a la situación de la infancia en Uruguay, se trata de las transferencias públicas de ingreso,

en el marco de las políticas sociales que implementó el estado uruguayo a partir del 2005. El informe sostiene que mientras las Asignaciones Familiares no contribuyeron a aliviar la pobreza ni la indigencia, el Ingreso Ciudadano-PANES (MIDES), sí tuvo un importante impacto en la reducción principalmente de la indigencia. En el 2008 en el marco del Plan de Equidad (MIDES) se modificó el sistema de Asignaciones Familiares. El nuevo sistema tiene una cobertura más amplia, y pertenece al sistema de seguridad social de los y las uruguayas. Se esperaba que la generalización de las Asignaciones Familiares, pudiera reducir la situación de pobreza, sin embargo en los datos brindados por los estudios realizados por el INE en 2008 y 2009, vemos que la pobreza continúa siendo elevada en la franja de edades más tempranas. Esto genera algunos cuestionamientos que no competen al trabajo que pretendo realizar, pero son importantes nombrar. Surgen interrogantes tales como: ¿Por qué si hubo un aumento del traspaso de ingresos públicos a las familias, la situación de la niñez que nace en hogares pobres, no ha cambiado radicalmente? Esto implica que un alto porcentaje de los niños y niñas que nacen en Uruguay lo hacen en hogares pobres y esta situación parece estar manteniéndose en el tiempo, ya que no ha habido transformaciones profundas.

En este sentido es importante traer a colación lo que expresó Juan Pablo Terra en 1990 en su texto "Población en riesgo social", transmitiendo la situación de la infancia de aquel momento: "Aunque en los últimos años se han logrado algunas articulaciones valiosas-por ejemplo entre programas alimentarios y de salud materno infantil- la historia de las políticas de infancia en Uruguay, como se ha visto, está llena de experiencias inconexas, de retardos inexplicables en aplicar formas de acción largamente probadas en otros países, de políticas simples y de bajo costo que se desarrollan recién cuando las impulsa una iniciativa externa -de organismos internacionales como UNICEF, FAO,OPS/OMS, o de países-, de acciones totalmente desproporcionadas con los objetivos que presumen perseguir, de cambios en que

operan organismos diferentes diluyendo la responsabilidad sobre los vacíos que quedan por cubrir.” (TERRA; 1990:111)

Este tema no solo nos ocupa en el presente, sino que se constituye como una preocupación para el futuro. Estos datos deben ser considerados para la creación e implementación de políticas públicas que intenten no solo paliar la situación actual, sino también transformarla, para la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Por este motivo en el próximo capítulo abordaré la temática de la reproducción de la pobreza, considerándolo como un tema clave para poder revertir la situación actual de una gran parte de los/as niño/as uruguayo/as, y considerándolo como importante para las generaciones que nacerán en los próximos años en nuestro país.

Capítulo III. ¿Qué implica para una sociedad, en el largo plazo, tener niveles elevados de infantilización de la pobreza?

III.I. Reproducción intergeneracional de la pobreza

En este capítulo haré mención al fenómeno de la reproducción de la pobreza, considerándolo como un fenómeno vinculado estrechamente a las condiciones materiales en las cuales viven muchos niños y niñas de nuestro país. Es por eso que aquí se expondrán algunos conceptos relacionados a lo que se ha dado en llamar “círculo de reproducción de la pobreza”, considerando a las familias como uno de los principales actores y ámbitos para que se de este tipo de reproducción.

Juan Pablo Terra (1989) sostiene que: “La pobreza misma, como hecho global, tiene un enorme peso en el desarrollo carenciado de los niños y crea una fuerte propensión a que se reproduzcan como adultos pobres.” (TERRA; 1989:79). En este sentido es importante aclarar que las familias cumplen un rol fundamental en la reproducción de la pobreza, ya que, como lo establece Jelin (1998) la familia “Es una organización social, un microcosmos de relaciones de producción, de reproducción y de distribución, con una estructura de poder y con fuertes componentes ideológicos y afectivos que cementan esa organización y ayudan a su persistencia y reproducción.” (JELIN; 1998:26). Es así que las familias se constituyen como reproductoras de la pobreza pero también de la riqueza, repitiendo lógicas determinadas, estilos de convivencia, estructuras, formas de pensamiento, etc., que se repiten y transmiten de generación en generación.¹³

¹³ “Las familias y los vínculos de parentesco- establecidos en función de la elección de pareja (afinidad) y las relaciones de filiación (consanguinidad)- sirven también como base del compromiso para las conexiones materiales de la reproducción cotidiana. La gente, al aceptar el valor y el significado social de la familia, participa de relaciones de producción, reproducción y consumo: se

El autor chileno Rozas (1999) aporta algunas nociones que son de mucha utilidad para comprender la reproducción de la pobreza, sosteniendo que las familias pobres están atrapadas en el entramado social, donde pareciera que cada movimiento genera más desmoronamiento. Es así que los diferentes actores que conforman las familias, no sólo los pertenecientes al núcleo de parentesco más cercano, sino también amigos y otros, no cuentan con las habilidades que la sociedad exige para enfrentar los obstáculos para la integración social. El autor plantea que los integrantes de las familias pobres “Con bajos niveles educacionales, limitaciones psicosociales, disminuida perseverancia alcanzan sólo labores esporádicas y mal remuneradas; sin ingresos suficientes se torpedean condiciones esenciales de calidad de vida, vivienda, alimentación, recreación, vestuario; lo que a su vez termina horadando la salida del sistema, pactando a los niños. Estos últimos sin herramientas intelectuales, culturales, sociales ven fragmentado su proyecto vital, reconstituyendo el ciclo de la pobreza.”(ROZAS; 1999:87)

La pobreza es un fenómeno que afecta a grandes sectores de la población. Como fue mencionado en anteriores capítulos, se constituye como un fenómeno multidimensional, que no sólo es producto de variables estructurales de tipo económicas sino también de tipo psicosocial, entre otras. De esta manera la pobreza también tiene, por tanto, una dimensión individual, el individuo afectado por situaciones de pobreza extrema ve atravesada su vida por variables tales como la desesperanza, la baja autoestima, el deterioro del proyecto vital, la trasmisión intergeneracional de formas de vida y de sobrevivencia signadas por el stress crónico y cotidiano de no poder satisfacer, por diversos motivos, las necesidades básicas. Esto impacta de forma negativa en los niños y niñas, sobre todo en los primeros años de vida, en los cuales se consolidan muchos aspectos de su personalidad, y en los cuales la familia es el primer espacio de socialización. En este espacio el niño/niña aprende e

cas, tiene hijos, trabaja, hereda normas culturales y riquezas materiales para luego transformarlas y transmitir las”. (JELIN;1998:78)

incorpora hábitos, organiza de determinada forma estructuras cerebrales, estilos de vida, pautas de relacionamiento que se constituyen como determinantes para su existencia futura. Así Rozas (1999) aclara que: “Se produce un círculo vicioso que reproduce condiciones psicosociales autolimitantes frente al desarrollo.” (ROZAS; 1999: 94). En el mismo sentido Julio César Neffa (2005) sostiene: “Ser o estar pobre trae aparejado el permanente sufrimiento causado por la insatisfacción de necesidades básicas, privación que les quita libertad. Los pobres sufren la frustración no sólo porque por la falta de recursos han quedado al margen de la vida económica, sino también porque no pueden alienarse en el futuro: tienen pocas esperanzas de que sus hijos progresen y en el futuro lleguen a mejorar su posición social.” (NEFFA; 2005:205)

Considerando que Uruguay, tal como lo expresan Kaztman y Filgueira (2001), y como ya lo aclaré en el primer capítulo, es uno de los países de América Latina con casi la más baja tasa de crecimiento demográfico, con un alto porcentaje de niños y niñas naciendo y viviendo en condiciones insatisfactorias, en contextos carenciados, surge la inquietud acerca de que esos niños y niñas pobres de hoy serán adultos pobres en un futuro. Uruguay se diferencia de otros países del continente por su envejecimiento poblacional, proceso que se ha ido dando gradual y paulatinamente desde inicios del siglo XX¹⁴. En este sentido es importante volver a aclarar que Uruguay está viviendo la Segunda Transición Demográfica¹⁵, que se caracteriza por un proceso de descenso de

¹⁴ Para 1996 la base de la pirámide poblacional era angosta, lo que refleja el fenómeno del envejecimiento poblacional. (Ver anexo 1, gráficos 2.1 y 2.6, extraídos de “Demografía de una Sociedad en Transición”)

¹⁵ “Se llama *transición demográfica* al proceso por el cual las poblaciones pasan de una situación de equilibrio, consecuencia de una mortalidad y natalidad altas a otra situación de equilibrio, con mortalidad y natalidad bajas. En ambos casos, tiene lugar un crecimiento bajo o nulo de la población. El desfase en los niveles en que tienen lugar los descensos de las muertes y ¹⁵Se llama *transición demográfica* al proceso por el cual las poblaciones pasan de una situación de equilibrio, consecuencia de una mortalidad y natalidad altas a otra situación de equilibrio, con mortalidad y natalidad bajas. En ambos casos, tiene lugar un crecimiento bajo o nulo de la población. El desfase en los niveles en que tienen lugar los descensos de las muertes y de los nacimientos da lugar a etapas más o menos “explosivas” en el crecimiento de la población.

sus niveles de mortalidad y natalidad, y que adquiere la particularidad de colocar la responsabilidad de la reproducción biológica de la sociedad en los sectores más pobres. Al decir de Mariana Paredes (2008) "La población que está sometida a la pobreza es notoriamente más joven que la población no pobre. La población pobre refleja sin lugar a dudas que el grueso de la natalidad del país se concentre mayormente en estos estratos de la población (...)" (Paredes; 2008:21). Es así que en el estudio que realiza Cabella (2007) se establece que: "El 75% de los hogares pobres incluye un niño menor de 18 años mientras que en los hogares no pobres esto ocurre solo en 30% de los casos. Inversamente los hogares que superan la línea (de pobreza) tienden a incluir con mucha frecuencia a una persona mayor de 60 años." (CABELLA; 2007:12). Este fenómeno tiene muchos puntos en común con el fenómeno de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

En Uruguay las familias muy numerosas, salvo excepciones, son pobres. Así, tal como lo establece Gutiérrez (2008) el gran tamaño de las familias pobres tiene un efecto negativo en la inversión que se otorga para cada miembro del hogar, debido en parte, a que los padres tienen pocos medios para proporcionarles a sus hijos una adecuada educación y garantizarles acceso a la salud. En este sentido es menester reiterar que la pobreza es un fenómeno que no solo comprende la privación material (en lo respecta principalmente a ingresos y consumo) sino también los bajos niveles de la educación y acceso a servicios de salud de baja calidad. Como consecuencia de lo anterior, se producirá una disminución de oportunidades en el mercado laboral, tanto desde la perspectiva de los padres como las de los hijos e hijas. En el caso, por ejemplo de la maternidad adolescente, se puede decir que ésta tiene efectos negativos en la

de los nacimientos da lugar a etapas más o menos "explosivas" en el crecimiento de la población". (PELLEGRINO; 2008:13). El término específicamente "Segunda transición demográfica": "fue acuñado por la comunidad europea para dar cuenta del conjunto de cambios que experimentó la familia occidental desde mediados de la década del sesenta: el divorcio aumentó, la nupcialidad comenzó a descender, las uniones consensuales y los nacimientos fuera del matrimonio legal se extendieron y la fecundidad se redujo a niveles por debajo del nivel de reemplazo." (CABELLA;2007:5)

escolaridad, debido a la interrupción de los estudios, así, a pesar de la necesidad que tienen estas jóvenes de generar ingresos para la manutención de su hijo o hija, no cuentan con las mismas oportunidades que una persona que no ha pasado por esta situación. Se establece que, a cuanto menos años de educación tenga el individuo, menor participación en el mercado laboral y estructuras familiares más inestables. Estos antecedentes se constituyen como limitantes para la generación de ingresos, configurándose perfiles de pobreza que se reproducen en los hogares que conforman. Desde la perspectiva de los hijos/as, el hecho de que los padres tengan restricciones para generar ingresos, conlleva a una inadecuada escolarización del niño/a, la cual se ve aún más afectada si el número de miembros de la familia aumenta, ya que la inversión en educación, salud y alimentación para cada uno será menor y las oportunidades en el mercado laboral disminuirían también. Asimismo, se ha demostrado que estas condiciones son propicias para que los hijos e hijas que crecen en hogares pobres perpetúen la pobreza de sus padres o adultos referentes, y de esta forma, las familias queden atrapadas en un círculo vicioso. La existencia de situaciones de riesgo en una de las etapas de desarrollo del niño o niña aumenta, según Kaztman y Filgueira (2001), la posibilidad de la aparición de otros riesgos en etapas posteriores. Esto se da porque en cada una de las etapas se van agregando obstáculos para la incorporación de los activos necesarios que permiten a los ciudadanos acceder a ciertas oportunidades, entre ellas las de participar de mercado laboral.

Por último es importante destacar el aporte que realizan Gustavo Machado y Doreli Pérez (2005) en "Notas de producción y reproducción social". En este material se exponen nociones de otros autores, entre ellos se destaca a Ma. Carmelita Yazbeck, quien sostiene que la reproducción social se refiere a cómo son producidas y reproducidas las relaciones sociales. Este tipo de reproducción es entendido como la reproducción de la totalidad de la vida social, que no implica solo lo material y el modelo de producción sino también lo espiritual de la sociedad y de las formas de conciencia social. Esto es la reproducción de determinadas formas de vida, de valores,

de prácticas políticas y culturales y también la reproducción de cómo se producen las ideas en la sociedad. En este sentido los autores aportan “Los individuos participan en procesos de producción y reproducción, que podemos establecer en dos esferas: los procesos globales de reproducción del capital y por ende de las formas y relaciones sociales inherentes a su desarrollo y los procesos de reproducción social de la población en la resolución de sus necesidades. Por otro lado, en la segunda esfera integramos inicialmente a la reproducción biológica, que permite perpetuar la especie a través de la familia, y luego y a partir de ella fundamentalmente, las otras dimensiones de la reproducción social: la cotidiana, material e ideológica de la población (...)”. (MACHADO, PEREZ; 2005:2)

De esta forma concluiré este apartado con el aporte realizado respecto al tema por la CEPAL, quien en su informe de 1998 establece que: “La alta fecundidad se transforma en un elemento que contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza. En efecto, los niños nacidos en hogares pobres, es decir hogares donde los padres, por mala inserción en los mercados productivo y laboral, sólo acceden a bajo ingresos se desarrollan en condiciones desfavorables en materia de nutrición y atención, cuidados de salud y educación. De ese modo, al llegar a adultos, están en malas condiciones para acceder a ocupaciones de alta productividad y terminan replicando la condición de bajos ingresos de sus progenitores, o sea pasan a ser adultos pobres”. (CEPAL; 1998:195). De esta forma también podemos decir junto con Kaztman y Filgueira (2001) quienes reflexionan a cerca de la distribución de la riqueza, sosteniendo que aún si la distribución de la riqueza se realizara de otra forma, más equitativamente en los diferentes tramos etéreos, esto simplemente indicaría la distribución del ingreso distinta para las generaciones, pero no por esto se traduciría en una mejora de la calidad de vida de niños ya que estos no hacen uso directo de los ingresos, ya que esto tiene mucho que ver con la responsabilidad que las familias realizan de los ingresos. En este sentido la familia juega un rol fundamental, ya que la transferencia de activos

hacia los niños, depende de la capacidad y la eficiencia que posean o desarrollen ellas mismas.

Desde la perspectiva anteriormente expuesta, podemos decir que se le otorga a la familia una gran responsabilidad, sin atenderse las causas reales de porqué las familias llegan a ser pobres. Esta mirada se condice con una perspectiva determinada de políticas sociales, en la cual el individuo es el único responsable de su destino. Podemos decir que se pone el énfasis en responsabilidad del individuo y de la familia, pero no en el sistema económico, que es el principal responsable de que las familias caigan en la pobreza y la sigan reproduciendo generación tras generación. El tema de la individualización de lo social será tratado más adelante junto con el análisis histórico de las distintas formas de diseñar e implementar políticas sociales a lo largo del siglo XX y principios de este siglo.

Este tema es muy preocupante ya que Uruguay tiene un elevado número de niños y niñas que naces en hogares pobres y que probablemente será adultos pobres. Más allá de esta realidad también debemos ser conscientes de que las cifras de la infantilización de la pobreza han descendido en los últimos cinco años, y que se han implementado una batería de políticas sociales enfocadas hacia la infancia, de hecho es la primera vez en la historia de nuestro país que se crea una Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA), elaborada para el período 2010-2030. Este será el tema a abordar en el próximo capítulo.

III.II. Estructura de activos y pasivos

En este apartado me propongo hacer algunas reflexiones acerca del sistema de jubilaciones de nuestro país, de las tendencias actuales y de lo que pronostica que sucederá en el futuro.

Como ya hemos mencionado en anteriores capítulos la situación actual de la infancia de nuestro país no es favorable. Si a esto le agregamos la reproducción intergeneracional de la pobreza, el futuro que se prevé no es para nada alentador. De esta forma podemos establecer algunas conexiones entre la situación de la infancia hoy y lo que sucederá en el futuro con el sistema de seguridad social, es decir el sistema de jubilaciones y de pensiones.

Desde 1995 Uruguay tiene un sistema mixto de seguridad social, el “pilar de solidaridad intergeneracional” y uno de ahorro individual privado. Con los procesos de recesión sucesivas que vivió Uruguay, con la flexibilización del mercado de trabajo, la precariedad, el trabajo no regulado, descendió el número de trabajadores que aportaban al sistema de jubilaciones. Más aún, un gran número de los trabajadores registrados no cumplen con los requisitos para jubilarse. De un estudio realizado por Bucheli, Ferreira-Coimbra, Fortesa en 2006, se obtuvo que la proporción de trabajadores registrados en historia laboral que lograría cumplir con 35 años de servicio alcanza solo el 24% de las personas a los 60 años de edad y al 42% a los 65 años. De todas formas los trabajadores que no cumplen con los requisitos de elegibilidad para jubilarse pueden ampararse en el programa de jubilación por edad avanzada o en la pensión a la vejez. En ambos casos se requiere tener un mínimo de 70 años de edad. Para obtener la pensión por edad avanzada se requiere un mínimo de 15 años de servicio; su monto se calcula de forma similar a la jubilación común. Así, la pensión por edad avanzada es una pensión contributiva.

Es importante destacar que la muestra utilizada para el estudio mostró que a los 60 años de edad, el 87% de los trabajadores de la muestra no alcanza los 35 años requeridos por la legislación actual para jubilarse. A su vez, el 62% no alcanza los 30 años requeridos por la legislación previa a la reforma de 1995.

Según el documento antes citado: “De acuerdo a las estimaciones realizadas y en caso de mantenerse las actuales tendencias, cabe esperar que un alto porcentaje de los

trabajadores registrados en la Unidad Historia Laboral del BPS no cumpla con el requisito de años de servicio exigido por la ley para acceder a la jubilación común. Según la estimación más “favorable”, 24% de los trabajadores alcanzaría los 35 años de servicio a los 60 años de edad y 42% lo haría a los 65 años. A su vez, sólo 16% de los trabajadores del sector privado alcanzaría los 35 años de servicio al llegar a los 60 años de edad y sólo 32% lo lograría a los 65 años de edad. Estos resultados estarían confirmando la presunción bastante extendida entre los observadores del sistema uruguayo de pensiones en el sentido que, de no modificarse las actuales tendencias, cabe esperar un aumento de los excluidos del régimen general de jubilaciones en los próximos años. Si no se produce una considerable formalización del mercado laboral que determine una elevación de las probabilidades de registrar servicios o algún cambio en las normas que reduzca las exigencias actuales, la progresiva utilización de los registros de historia laboral para controlar efectivamente que los trabajadores cumplan con los años de servicio establecidos en la legislación provocará una disminución significativa en la proporción de trabajadores que están en condiciones de acceder a la jubilación por el régimen general”. (BUCHELI, FERREIRA-COIMBRA, FORTESA, ROSSI; 2006:33).

Esta situación se conecta con el tema de análisis, ya que en el futuro es probable que los niños y niñas que hoy viven en hogares pobres no accedan a oportunidades para ingresar en el mercado laboral. Las tendencias indican que esos niños y niñas obtendrán empleos de baja calidad, y muchos no pertenecerán al sistema de protección social. Esta realidad suscita varias inquietudes sobre cómo se mantendrá por ejemplo el sistema de “solidaridad intergeneracional”, si no existen aportes de las nuevas generaciones. Por esto es importante poder crear un sistema de políticas sociales dirigidas hacia la infancia que sea capaz de fortalecer y potencializar el capital humano de los niños y niñas de hoy, para que puedan ser parte de un sistema de protección social que en otros tiempos fue reconocido en todo el mundo, y sobre todo para asegurar el bienestar de varias generaciones que dependerán de los aportes que

realizarán los que hoy son niños y niñas en el futuro. Pero esto depende principalmente de que la infancia, y sobre todo la primera infancia, sean incluidas de forma prioritaria en la agenda política y pública, porque tal como lo establece Carmen Midaglia (2009) los fondos que se destinan hoy a los niños y niñas tienen un retorno positivo pero esto es dentro mucho tiempo, y en demasiadas oportunidades se piensa que ese tiempo es demasiado para luchar por la protección de la infancia.

En este sentido en documento final de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (2008) establece respecto a este tema que: “(...) la disminución de la población activa, en términos relativos a la población total, hace que aparezcan nuevos desafíos para la sustentabilidad de los sistemas de protección hacia el futuro. La relación activo/pasivo presenta dificultades adicionales en referencia a la situación de otros países. Hasta ahora, la productividad medio del trabajo no ha aumentado ostensiblemente, frenando un aumento mayor en los niveles salariales medios. A las dificultades para incrementar este ratio se le suma la necesidad de fortalecer la densidad de los aportes a partir de un crecimiento sostenido de los empleos de calidad y bien remunerados.”(ENIA; 2008:19). A lo que agrega que Uruguay es uno de los países en los cuales el gasto público destinado a la tercera edad es muy elevado, siendo los grupos poblacionales más jóvenes los que han mejorado menos en épocas de bonanza, y han sido los más afectados en épocas de crisis. Sosteniendo que: “Este desbalance pone en juego la posibilidad de expandir las capacidades y oportunidades de las personas de nuestra sociedad, condición necesaria para lograr su desarrollo sostenible. Por tanto, modificar esta situación no es sólo un imperativo ético, sino una sustentabilidad social e intergeneracional de nuestro país.”¹⁶(ENIA; 2008:17)

¹⁶ El tema puede ser aclarado con el discurso de Julio Bango en setiembre de 2009 (ver Anexo N° 2)

Capítulo IV. La Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030.

En este capítulo me propongo exponer algunas reflexiones sobre temas relacionados a la infancia, a la pobreza y a la creación de la ENIA. Es así que en un primer apartado trataré el tema de las transformaciones que ha vivido la “familia tradicional”. En el segundo apartado repasaré el sistema de protección que ha caracterizado a Uruguay desde el siglo XX hasta esta parte. En el tercer apartado me enfocaré básicamente en el discurso que se entrevé en el documento final de la ENIA 2010-2030.

IV.I. Transformaciones en las configuraciones familiares a partir de finales del siglo XX y principios del XXI.

En este apartado se expondrán algunos de los procesos que han sufrido la configuración de la familia patriarcal, dando cuenta de las transformaciones de las familias uruguayas, y sus implicancias para la sociedad en su conjunto.

Federico Engels (1886) propone que la familia monogámica es una de las bases de la sociedad patriarcal, sociedad predominante en occidente por muchos siglos, y que se funda en el predominio del hombre, cuyo fin es procrear hijos de los cuales su paternidad sea indiscutible. Los lazos conyugales se vuelven mucho más fuertes si los comparamos con los de las familias de estadios anteriores de la humanidad, así su disociación ya no es por la voluntad de ambas partes, sino que sólo el hombre los puede disolver y repudiar a su mujer. En este sentido la monogamia se convierte en una forma de esclavizamiento de un sexo por otro. Este tipo de familia también conocida como “nuclear” es el espacio “privado”, doméstico donde se desarrollan la sexualidad, la procreación y la convivencia. En este ámbito los niños y niñas son considerados como objetos, propiedad de los padres, deben respetar la estructura

jerárquica que se propone, una estructura que da cuenta de una sociedad machista, patriarcal y adulto- céntrica.

A partir de la década del setenta el Uruguay y el mundo entero experimentaron cambios en la estructura familiar nuclear, cambios que respondían a procesos de transformación que ya venían de décadas anteriores.

Varios autores (Wanda Cabella, Mónica Di Martino, etc.) y entre ellos Elizabeth Jelin (1998) coinciden en que los principales cambios que se han dado en las familias son producto de la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo, aunque como establecen Kaztman y Filgueira (2001) "(...) sin que con ello se modifique plenamente una concepción cultural que atribuye a la mujer los roles tradicionales de género referidos a las actividades domésticas". (KAZTMAN, FILGUEIRA; 2001:28). Este cambio revolucionario dio lugar a modificaciones, que sumadas a diversos factores globales de los cambios en los procesos económicos, por ejemplo, han configurado una diversidad de arreglos familiares, que poco tienen que ver con la familia llamada "tradicional". Así accedemos a un proceso, que aún está en curso, de diferenciación, por el cual ya no se la habla de "la familia" (referida a la familia tipo nuclear) sino de "las familias" (referida a los distintos tipos de arreglos familiares que existen).

Wanda Cabella (2007) ha realizado varios estudios sobre las transformaciones demográficas en Uruguay y sus repercusiones en la configuración de los arreglos familiares. Para Jelin (1998) "Algunas tendencias sociodemográficas han tenido una incidencia importante sobre las transformaciones de la familia a lo largo del siglo XX: las tendencias en los patrones de matrimonio, los cambios en la fecundidad y en la mortalidad, la estructura de edades."(JELIN; 1998:83). Muchos de estos temas han sido tratados en apartados anteriores pero es importante dar cuenta de las estadísticas nacionales de alguno de estos fenómenos. Así los datos de la realidad comprueban para Uruguay el aumento en el número de los divorcios, y el descenso de las uniones legales, produciéndose una desinstitucionalización, aumentando también

el número de uniones conyugales libres. La inestabilidad en la estructura familiar ha tenido costos sociales como todas las transformaciones y ha variado según el sector social del cual se trate: Se ha dado un aumento en la edad al contraer la primera unión, pero este aspecto presenta diferencias significativas si se comparan los sectores pobres con los no pobres. También “la transición a la maternidad es significativamente más tempranas entre las mujeres que acumularon menos capital educativo. Una distancia de cinco años separa la edad a la que las mujeres tuvieron su primer hijo en función de su nivel educativo, situándose en 21,5 años entre las que cursaron primaria y 26,9 entre las universitarias.” (Cabella; 2007:10)

También se ha dado un aumento en la cantidad de hogares unipersonales, respuesta al proceso de envejecimiento poblacional de nuestro país, pero también a la creciente autonomía de los jóvenes, que buscan independencia y no necesariamente la constitución de una pareja. Es importante destacar que este fenómeno también depende de las crisis económicas, del costo de vida del país y principalmente de las políticas de vivienda llevadas adelante por el Estado. Para Kaztman y Filgueira (2001) la configuración de los llamados “hogares extendidos” conformados por varias generaciones de una familia, dan cuenta de esta realidad, dándose principalmente en los sectores más carenciados del país, ya que es la solución a los problemas de vivienda, además de crear redes de subsistencia compartidas.

Siguiendo la línea de estos autores, podemos decir que otro de los fenómenos a destacar, como ya fue mencionado en anteriores apartados, es el incremento de la ruptura del vínculo matrimonial, que ha producido el aumento del número de “(...) hogares de tipo monoparental- por lo general de jefatura femenina a cargo de hijos-, la cantidad de parejas formadas en segundas nupcias, la proporción de hijos que viven en hogares con padres o madres no biológicos, y la tasa de hogares formadas por parejas unidas.” (KAZTMAN, FILGUEIRA; 2001:28). En este sentido también ha aumentado en número de hijos concebidos fuera del matrimonio, o sea considerados

“ilegítimos¹⁷”. Elevándose en los últimos tiempos el número de “madres adolescentes” y las figuras paternas “ausentes”.

Con respecto a la incidencia que tienen las transformaciones enumeradas en la vida de los niños y las niñas, Kaztman y Filgueira (2001) sostienen “Pese a que muchos de estos cambios no tienen necesariamente efectos negativos, los resultados de las investigaciones permiten sin embargo apreciar: una mayor precariedad de la función socializadora de la familia; un desentendimiento creciente del hombre para con sus responsabilidades paternas que se refleja, entre otras cosas, en el crecimiento de las tasas de hijos habidos fuera del matrimonio y de madres jóvenes que no cuentan con el respaldo de un esposo o compañero; y un debilitamiento del “capital social”¹⁸ de la familia”. (KAZTMAN y FILGUEIRA; 2001:29)

Como ya lo mencionamos anteriormente no existen estudios acerca del impacto de las nuevas configuraciones familiares, pero debe suponerse que los impactos son distintos según las condiciones económicas de las familias. En este sentido Cabella (2007) establece que: “La vulnerabilidad económica de los niños es quizás uno de los aspectos más preocupantes en un contexto de creciente infantilización de la pobreza y de cambio familiar. Si bien no hay medios para evaluar cuál ha sido el papel jugado por los cambios en la familia en el aumento de la pobreza infantil, es razonable pensar que la inestabilidad familiar tiende a profundizar las desventajas de los pobres. La pérdida de un aportante (total o parcial) para los hogares pobres, que son además los que concentran mayor cantidad de niños, sumada a la pérdida de economías de escala, es

¹⁷ Filiación derivada de uniones libres o concubinatos.

¹⁸ Existen varias teorías acerca del significado de “capital social”. En este sentido Norman Uphoff (2003) sostiene que “Los factores que componen las existencias de capital social de las personas, de las comunidades y de sociedades enteras tienen consecuencias muy tangibles y pueden, en distinto grado, ser aumentados o modificados intencionalmente. Estos factores no deberían desecharse ni pasarse por alto por el hecho de que sean inmateriales —psicológicos o emocionales. En realidad, son efectos muy reales, incluso materiales. Eso es lo que hace que el capital social sea tan importante para el logro de objetivos trascendentales como el desarrollo económico y la reducción de la pobreza.” (UPHOFF; 2003: 118-119).

probablemente determinante para la supervivencia de esos hogares". (CABELLA; 2007:15)

Sin duda estos cambios han repercutido sobre la primera infancia, ya que la familia se sigue constituyendo como la unidad básica socializadora y reproductora de hábitos y valores. Pero también es de destacar que las nuevas configuraciones de las familias implican cambios en la sociedad en su conjunto, y principalmente en el Estado en lo que respecta a las políticas de primera infancia. Todas las políticas referidas a la infancia y principalmente las que refieren a la primera infancia, deben crearse, planearse, enfocarse y ejecutarse desde una nueva mirada a la familia, ya no tradicional, considerando a la familia nuclear, sino desde una nueva perspectiva considerando que los nuevos arreglos son nuevas formas de familias y no por eso menos válidas. Es importante señalar que en Uruguay en determinados momentos, principalmente en las políticas impulsadas desde los décadas del '40 en adelante, pero también se incluyen las impulsadas en los '80, los encargados de la planificación y creación de políticas sociales, tenían una concepción de la familia tradicional y eso en muchas circunstancias implicó dificultades en la implementación de dichas políticas, por que las familias participantes de las mismas eran muy distintas, y eso creaba distancias importantes entre lo que se esperaba de las mismas y lo que realmente ellas podían dar. Hoy en día la discusión teórica que se ha dado en este nivel y la práctica misma, han permitido que las políticas sociales enfocadas a las familias tengan una concepción que se asemeja más con la realidad.

Todos los cambios en las configuraciones familiares en Uruguay han dado paso a que exista una multiplicidad de arreglos familiares, a nuevas formas de conformación de las familias, distintas a las que la sociedad estaba acostumbrada. También es importante destacar que han cambiado los roles y las funciones que cumplen las familias, así como su vínculo con el Estado, y la visión que las familias tienen respecto al mismo y en lo referente a sus competencias en la protección de la infancia. Este



tema conllevaría una investigación más profunda, que no compete al trabajo que aquí se está realizando.

Para concluir es importante tener en cuenta que, si bien las visiones acerca de lo que es la familia y lo que se espera de la misma han variado, los niños y niñas de nuestro país se enfrentan a instituciones, tales como las educativas, que continúan teniendo una noción de la familia como “tradicional”, conformada por el padre, la madre y los dos hijos. Esto genera conflicto y tensión en los niños y niñas, que en muchas situaciones, pero sobre todo en contextos carenciados, se encuentran con una realidad cotidiana determinado, perteneciendo y participando en instituciones que brindan otro discurso¹⁹. Es importante mencionar que la primera infancia ha comenzado un proceso de integración a la agenda pública y política del país. Es así que la primera infancia ha comenzado a ser un tema de preocupación como efecto, en parte, de muchos estudios que han dado cuenta de la importancia que tienen los primeros años de vida en la conformación de la personalidad, de la psiquis y del desarrollo psicomotor de los niños y niñas, empezando a ser visualizados realmente como sujetos de derechos y potenciales ciudadanos.

IV.II. Las formulaciones de política social según el Banco Mundial

En este apartado me propongo exponer la perspectiva del Banco Mundial sobre las políticas sociales para América Latina. Es necesario realizar esta exposición porque tiene mucho que ver con la implementación de las políticas sociales en Uruguay a partir de 1990. También se relaciona directamente con otro tema que se mencionó anteriormente pero que aún no he desarrollado en profundidad, la individualización

¹⁹ Esto parte de una reflexión personal de la realidad. Si bien se han cambiado los discursos acerca de las formas de familia, estos discursos en muchas situaciones no han sido incorporados ni por las masas ni por los profesionales que en ellas intervienen. Por esto considero que existen tensiones, ya que los profesionales arraigamos desde hace muchas generaciones con un discurso promotor de un solo tipo de familia, la “tradicional”, y es muy difícil desprenderse del mismo, incorporando y aceptando las diversas modificaciones que se han dado en las configuraciones de los hogares en las últimas décadas.

social, que se vincula a las diferentes concepciones de lo individual y lo colectivo que nuestra sociedad ha adoptado históricamente desde las políticas sociales.

Vivian Domínguez Ugá (2004) plantea que a partir de 1970 entró en crisis la llamada "Era de Oro", un mundo de crecimiento, desarrollo y prosperidad, comenzando un proceso de disminución del crecimiento del sector productivo, produciendo un aumento generalizado de los precios y endeudamiento de los gobiernos, quedando demostrado las carencias del modelo de acumulación fordista y la crisis del orden social, del Welfare State. De esta forma el neoliberalismo comenzó a ganar terreno, desde todos los puntos de vista (ideológico, económico, político, etc.), contraponiéndose a la intervención estatal propia de la "Era de Oro"²⁰. Teniendo como principio básico el "Estado mínimo", el neoliberalismo fue el principal promotor de la degradación de la intervención estatal en la economía. Es de destacar que la implementación del neoliberalismo tuvo efectos distintos en Europa y en América Latina. Así para los países desarrollados las propuestas neoliberales consistieron en la reducción del papel del estado, la disminución de los sindicatos y la flexibilización del mercado de trabajo. Para los países latinoamericanos la época, aproximadamente entre 1950-1960 (crisis del modelo de sustitución de importaciones, se comienzan a implementar los principios del neoliberalismo), significó un gran desarrollo, pero a costa del endeudamiento externo de los gobiernos con organismos internacionales tales como el FMI. Sin embargo con los gobiernos dictatoriales, esta época también significó el comienzo de un proceso de (...) "fuerte desregulación, desempleo masivo, represión sindical, redistribución de renta en favor de los ricos y privatización de

²⁰ Esta noción es introducida por Eric Hobsbawm (2001) en "Historia del Siglo XX". La "Era de Oro" se refiere al desarrollo de los sistemas de protección social en los países capitalistas avanzados, el fin del colonialismo y se acelera el avance tecnológico, entre otras transformaciones. Junto al nuevo ciclo demográfico y de acumulación, se da una trascendental transformación en las condiciones de vida de una gran parte de los habitantes del planeta.

bienes públicos". (DOMÍNGUEZ; 2004:56). Así estos países adoptaron el recetario neoliberal desde 1980, traspasando la capacidad de decisión sobre muchos asuntos a las entidades internacionales, quienes terminaron determinando qué debían y qué no hacer los gobiernos latinoamericanos. De esta forma el ideario neoliberal fue adquiriendo legitimidad, aunque quedó demostrado que el tipo de políticas impulsado por este modelo, generó crisis y exclusión social. Ante las crisis y el aumento sostenido de la pobreza, el Banco Mundial aparece como el principal promotor de determinado tipo de políticas sociales que darían soluciones a los problemas de los países latinoamericanos.

Con respecto a los discursos del Banco Mundial, Domínguez (2004) establece que para este organismo internacional, el Estado no debe ser más el promotor del desarrollo, más bien debe librar esta tarea a los mercados. Debe retirar su actuación y facilitársela a los mercados, siendo su nueva tarea la de regular las instituciones y si es necesario eliminar algunas y crear otras, para cumplir con el objetivo que se persigue, el "supuesto"²¹ desarrollo de los países latinoamericanos. En este sentido el Banco Mundial también se posiciona con respecto al mercado de trabajo, sosteniendo que en el mismo existen los individuos que forman parte de él, que es lo más eficiente para la sociedad, y aquellos que son "incapaces de integrarse al mercado, los pobres, de los cuales el Estado debe cuidar, por medio de sus políticas sociales residuales o focalizadas." (DOMINGUEZ; 2004:58). En este sentido el "Estado mínimo" no sólo lo es en materia económica, sino que también ve restringida su acción con respecto a las políticas sociales.

²¹ Aclaro que la palabra supuesto y el encomillado son de mi autoría, porque considero que el objetivo del desarrollo de nuestro países, no ha sido tal, sino que la implementación de las políticas propuestas por el Banco Mundial, han distanciado la brecha entre los pobres y los ricos, acentuando aun más las diferencias, y han surgido como un mecanismo de control para nuestros país, con lo cual han impuesto determinadas concepciones por ejemplo acerca de la educación, de la pobreza, así como de tantas otras nociones.

Las políticas focalizadas y compensatorias propuestas por el Banco Mundial, que fueron caracterizadas en el primer capítulo, dan cuenta de que con las mismas no se buscan estrategias reales que solucionen los problemas estructurales que generan la pobreza, sino simplemente intentan combatir la pobreza. Esto se vincula directamente con la noción que el Banco Mundial tiene de la categoría pobreza, y que, vale aclarar, ha tenido modificaciones a lo largo de los años. Así la concepción de pobreza declarada por el Banco Mundial para la década del '90 se refería a la incapacidad del individuo de adquirir condiciones de vida mínimas, principalmente en lo que respecta al consumo, esto es, lo necesario para la nutrición y otras necesidades básicas, condiciones que le permitan al individuo una participación mínima en la vida cotidiana de la sociedad. A su vez las políticas sociales deben proporcionar oportunidades económicas y el Estado debe brindar determinados servicios sociales. Podemos establecer que desde esta perspectiva se refiere a la renta que percibe el individuo, siendo las políticas sociales las encargadas de generar determinadas condiciones. Es así que se considera que el aumento de la renta de los individuos, por ejemplo el ingreso al mercado laboral, o la mejora de la situación actual del empleo del individuo, le permitirían salir de la situación de pobreza. La realidad dio cuenta de dos fenómenos, por un lado, que el aumento del crecimiento económico no necesariamente implica una distribución igualitaria de ese crecimiento, ni disminuye los niveles de pobreza. En América Latina la distribución del crecimiento económico, de las riquezas adquiridas fueron distribuidas entre la clase dominante, o sea en la clase que ya era rica y que ya era dueña de los medios de producción del capital. Por otro lado, al acceso al mercado de trabajo tampoco asegura la salida de la situación de pobreza, ya que existen condiciones que no lo permiten, por ejemplo la precariedad de los empleos, los bajos salarios, la falta de legislaciones laborales, etc. A esto se agrega que el mercado no tiene lugar para todos, a esto se refiere Castel (1997) con la idea de "supernumerarios", "inútiles para el mundo", sectores de la población que están aptos para trabajar pero que quedan fuera del mercado por que "sobran". Es de

destacar que la realidad dio cuenta de que si se logra el aumento de la renta per cápita, no necesariamente implica que el individuo cruce el umbral, pasando de ser pobre a no serlo. Por este motivo a partir del año 2001 el Banco Mundial cambió la visión que tenía acerca de la noción de pobreza, proponiéndose nuevas estrategias para combatir la misma. La pobreza pasa a ser considerada como un fenómeno multifacético, desencadenado por múltiples privaciones no sólo las que se refieren a lo económico, sino también por las que se refieren a lo político y lo social, acompañado de ausencia de capacidades dejando expuesto al individuo a una situación de vulnerabilidad y riesgo. Así el Banco Mundial toma la noción de pobreza que expresa Amartya Sen (2001), quien sostiene básicamente que la pobreza se identifica con la privación de capacidades, sosteniendo que existen múltiples factores que influyen en la pobreza y no sólo se vincula con el bajo ingreso y la imposibilidad de obtener un empleo, haciendo hincapié en que los bajos ingresos no se relacionan directamente, o necesariamente, con las pocas capacidades que puedan tener los individuos. Así la propuesta para combatir la pobreza está referida a políticas sociales que potencien las capacidades humanas. Esta noción se refiere a las libertades humanas y se pretende que el Estado las potencialice, pero a aquellos individuos que son pobres. Así el accionar del Estado es solo hasta que el individuo esté capacitado para satisfacer sus propias necesidades. Se observa que la posición del Banco Mundial con respecto al Estado, en la postura promovida en 1990 y en la de 2001, dista de la concepción del Estado como el encargado de promover los derechos sociales de todos los ciudadanos, con un sistema de protección de corte universal, como el que Uruguay mantuvo desde principios del siglo XX hasta mediados de ese siglo.

De esta forma en los discursos del Banco Mundial, tanto en 1990 como a partir del 2001, los pobres son vistos como incapaces, como personas que necesitan de la ayuda del Estado para ingresar al mercado de trabajo. Es así que podemos decir que las políticas sociales propuestas por el Banco Mundial para combatir la pobreza apuntan a una transformación del individuo, pero en ningún momento se plantea la posibilidad de

una transformación del modelo de acumulación neoliberal. Así se considera que el individuo debe ser capaz y competitivo, y que eso se logra a través del Estado por medio de políticas focalizadas que pongan su énfasis en la promoción del “capital humano” o de las “capacidades humanas”. Es así que no se cuestiona el problema de las desigualdades sociales, poniéndose el foco, el centro del problema, en el individuo, en su responsabilidad por lo que no tiene y por sus problemas en las formas clásicas de socialización, quedando incuestionadas las bases estructurales del modelo de acumulación neoliberal.

Este tipo de políticas legitima la competitividad entre los individuos y también la existencia de un Estado mínimo, y que por tanto contribuye a la perpetuación del sistema actual, aportando al proceso de destrucción de la democracia al cual accedemos en la actualidad. Esto se vincula directamente con la noción de ciudadanía social, que siempre se visualizó desde la garantía de los derechos sociales, teniendo como base la solidaridad y el Estado como protector de todos los ciudadanos más allá de la renta percibida por los mismos, solamente por el hecho de ser ciudadanos. Esta concepción parece quedar fuera del sistema neoliberal y esto se vincula directamente con la individualización de lo social. Para tratar este tema me basaré en lo planteado por Myriam Mitjavila y Cristian da Silva de Jesús (2004). Las autoras plantean que: “La individualización se refiere a los mecanismos y procesos que tornan la percepción de los problemas sociales como problemas individuales, en función de disposiciones psicológicas y familiares.”(MITJAVILA, DA SILVA; 2004:69). Incluyen que la globalización y la individualización son dos caras de un nuevo padrón de socialización propuesto por el sistema neoliberal. Esto trajo y trae en la actualidad que se haya casi que extinguido la problematización de lo social en el espacio público y en la acción colectiva, caracterizándonos como sociedad con un proceso de “biografización” de los problemas sociales. Las crisis sociales son percibidas como crisis individuales y por tanto no son tratadas ni resueltas en la esfera social.

La modernidad para Anthony Giddens (1995) refiere al área institucional porque por su propio dinamismo ha quebrado con las formas de acción y de conocimientos tradicionales, desconfigurando las territorialidades humanas, posibilitando en nuestro mundo contemporáneo la existencia de múltiples modernidades. Así la heterogeneidad se constituye como una de las consecuencias de una implementación no uniforme, propia de las distintas formaciones socio-culturales de Latinoamérica. Es así que comienza un nuevo ciclo, el de la globalización, que se incorpora como una nueva forma de socialización, caracterizado por “el desarrollo (...) la consolidación de un nuevo padrón de acumulación capitalista; transformaciones en el mundo del trabajo; emergencia de una nueva cuestión social; inadecuación de las respuestas e instrumentos de la gestión de lo social al nuevo cuadro de problemas; y transformaciones del tejido institucional contemporáneo, principalmente en lo que respecta a la regulación de las relaciones individuo/sociedad.” (MITJAVILA, DA SILVA; 2004: 71). Son justamente los mecanismos institucionales del sistema de acumulación capitalista que sustentan las formas actuales de individualización de lo social. De esta forma si bien el sistema capitalista genera procesos de desigualdad y de exclusión social, también genera los mecanismos necesarios para mantener a los sujetos dentro del orden social establecido. Estos mecanismos son los que se basan en las instituciones sociales. Pero estas instituciones sociales difieren en mucho de las que existían para mantener las estructuras y el orden y que formaban parte del proceso de consolidación de la modernidad simple. La gran diferencia se establece en la degradación de los sujetos colectivos tales como el Estado, la comunidad y los sindicatos, que eran los encargados de garantizar los derechos de los ciudadanos, traspasándose toda la responsabilidad hacia los sujetos individuales.

Las autoras también introducen el pensamiento de Ulrich Beck, quien sostiene que la individualización no implica una idea de pérdida de sentido, o una idea de vacío, sino más bien, implica el surgimiento de una nueva forma de organizar la vida, desvinculada a las formas tradicionales que proponía el Estado de Bienestar. En este

sentido, difiero con el pensamiento de Beck, ya que considero que la pérdida de certezas y el nuevo proceso de búsqueda de otras, sí genera una sensación de vacío, de pérdida de identidad, constituyéndose como un proceso de pérdida pero de construcción a la vez²².

Es la propia globalización la que genera los mecanismos necesarios para que se sostenga la individualización de lo social, con la introducción de la burocracia tecnopolítica, y así mismo produciendo lógicas de universalización de tecnologías políticas al servicio de las estrategias individualizadoras de los agentes sociales. Así el individuo es constantemente interpelado pidiéndole que se interroge a sí mismo acerca de lo que pasa a su alrededor, lo que piensa y lo que hace. Esto se vincula directamente con una de las manifestaciones de la individualización de lo social en la sociedad actual que se refiere a los estilos de vida. El término es presentado por las autoras a la luz del pensamiento de Giddens como “un conjunto relativamente integrado de prácticas que un individuo abarca, las cuales funcionan como fuente de satisfacción de necesidades utilitarias y, principalmente, como soporte para la construcción de narrativas entorno a la auto-identidad.” (MITJAVILA; DA SILVA; 2004:75). Esto se podría vincular con la implementación de las políticas sociales que establecen determinados estilos de vida y apuntan a que ese estilo de vida sea obtenido por la población a la cual atienden, y en este sentido concuerdo con las autoras en que las ofertas de estilos de vida son muy

²² En este sentido consideré importante traer el aporte realizado por Santos (1995) quien propone reflexiones interesantes acerca de la individualización: “Los individuos son convocados a ser responsables por su destino, por su sobrevivencia y por su seguridad, gestores individuales de sus trayectorias sociales sin dependencias en los planos determinados. En tanto esta responsabilización ocurre, a la par con la eliminación de las condiciones que se podían transformar en energía de realización personal. El individuo es llamado a ser el señor de su destino cuando todo parece estar fuera de su control. Su responsabilización es su alienación; alienación que, al contrario de la alienación marxista, no resulta de la explotación del trabajo asalariado más bien de la ausencia de trabajo. Esta responsabilidad individual por la trayectoria social es una culpa por un pasado que verdaderamente solo existe a la luz de un presente sobre el cual no tiene control. La soledad que de aquí resulta hace que el interés individual, cualquiera que el sea, no parezca susceptible de poder congregarse y organizarse en la sociedad capitalista y de poder reivindicar según las vías políticas y organizacionales propias de este tipo de sociedad.” (SANTOS apud Mitjavila, Da Silva;2004:71)

amplias en los discursos pero en la realidad las ofertas de estilos de vida se van acercando a estilos de vida universales, marcados principalmente por la competitividad y el consumo. También se vincula con las formas de implementación de las políticas sociales la percepción de los problemas sociales como percepción de disposiciones psicológicas propias del individuo, y esto hace que en la mayoría se pierdan de vista la responsabilidad y las contradicciones del propio sistema social. Como lo hemos visto en el principio de este apartado muchas veces se deposita toda la responsabilidad de la pobreza en las propias familias y los individuos, que se constituyen como la población objetivo de una determinada política social, pero no se hace hincapié en las consecuencias de este sistema de acumulación que, en realidad, determinan las trayectorias de vida de los sujetos. Por esto es importante ser conscientes de las consecuencias que tiene la individualización de lo social, que muchas veces termina por sobrecargar al individuo con una exigencia de cumplir y llegar a tener una determinada trayectoria de vida que cumpla con lo establecido. En este sentido las instituciones sociales por más que difieran de las tradicionales propias del Estado de Bienestar, cumplen un papel fundamental para la vigilancia y la socialización de los individuos sobre todo en los procesos de adopción de los estilos de vida considerados como “saludables” o “correctos”.

En el siguiente apartado se tratará el sistema de protección social de Uruguay, principalmente en lo que refiere a la infancia y la adolescencia, a lo largo de del siglo XX y principios del presente siglo, teniendo en cuenta que ha sido atravesado, como tantos otros países, por los procesos de individualización de lo social.

IV.III. El sistema de protección hacia los niños y niñas en Uruguay: viejas y nuevas formas de pensar políticas sociales hacia la infancia.

El objetivo de este apartado es poder exponer las distintas tendencias que ha tenido nuestro país con respecto a los sistemas de protección hacia la infancia. Se expondrán brevemente, ya que no constituye el objeto del trabajo, pero sí aporta muchos

componentes para comprender el sistema actual de protección hacia la infancia, y principalmente comprender la importancia de la creación de una estrategia a nivel nacional para los sectores jóvenes, ya que la percepción, según Cabella (2007), es que “las generaciones más viejas se han “apropiado” de los recursos del Estado, en desmedro de las generaciones jóvenes”. (CABELLA; 2007:16)

Carmen Midaglia (2009) coordina un estudio llamado “Repertorio de Políticas Sociales. La protección Social a la Infancia y la Adolescencia”, en el cual se examinan las políticas sociales de nuestro país. El análisis enfatiza que, desde el principio del siglo XX, Uruguay contó con un sistema institucionalizado de políticas sociales, de tipo universalista, es decir que incluía a la población en su conjunto. Este tipo de intervención estatal marginó la presencia de instituciones privadas, quedando éstas a cargo de determinados grupos focalizados de la población.

El modelo económico de sustitución de importaciones , que predominaba en la época, comenzó a mostrar dificultades que según O’Donnel (1973) llevaron a los grupos poderosos que veían menguados sus beneficios a presionar, priorizando sus intereses, lo que desencadenó el deterioro de la convivencia, facilitando el surgimiento de gobiernos autoritarios. A partir de 1973, con el gobierno militar, comienza un cambio en el modelo de desarrollo económico, que impacta también en el modelo de bienestar tradicional, por el que se caracterizaba Uruguay. El nuevo modelo de prestaciones se consolidó con la llegada de la etapa democrática, reafirmandose posteriormente con el gobierno del ex presidente Luis Alberto Lacalle. Es así que se reformuló la pauta universalista dando paso a un sistema de políticas sociales con nuevos programas focalizados a los grupos más vulnerables de la población, incluso se adoptaron medidas focalizadas, específicas, en servicios que se seguían brindando para toda la población. Otra de las innovaciones que caracterizó al nuevo sistema de bienestar de Uruguay, fue la incorporación de la sociedad civil tanto en la instrumentación como en el diseño y/o rediseño de políticas sociales, configurándose

como un nuevo actor central en la prestación de servicios sociales, posibilitando el proceso de tercerización de los servicios públicos. En conjunto a este proceso comenzó a darse una revalorización del territorio, de "lo local" considerándolo como un lugar estratégico para la instrumentación de iniciativas sociales, en pro del mejoramiento de las condiciones de vida del colectivo social. Como hemos visto en el primer capítulo, con el análisis propuesto por Ximena Baraibar (2006) este tipo de políticas han traído consigo muchas consecuencias negativas, que han generado interrogantes a nivel teórico, y cuestionamientos ya que en la mayoría de los casos no se han observado mejoras reales en la calidad de vida de los sujetos.

Así el nuevo paradigma fue promovido por toda la región, introduciendo parámetros de protección similares, intentando reconciliar la vieja estructura a las nuevas necesidades, creadas por un mundo globalizado con nuevas tecnologías y con un nuevo modelo de acumulación económica.

Rolando Franco (1996) reflexiona acerca de la importancia de la implementación de políticas sociales, sosteniendo que: "La política social, contribuye a la gobernabilidad ("governance") y a la relegitimación del Estado, pero sobre todo tiene hoy una especial relevancia por su contribución a la formación de capital humano, que resulta imprescindible para la competitividad de estos países en el mediano plazo. El conocimiento se ha convertido en el principal factor productivo. En consecuencia, la postergación de políticas sociales que expandan la posibilidad de ampliar el capital humano ya no es sólo una falta a la ética, sino un error económico, que priva a la sociedad de recursos calificados y flexibles para adaptarse a la veloz incorporación del progreso técnico en los procesos productivos." (FRANCO; 1996:18). Es así que las políticas sociales dirigidas a la primera infancia no sólo importan en tanto intentan hacer cumplir los derechos de los niños y las niñas, sino que se constituyen como un potencial beneficio económico en el futuro. Es aquí en donde se visualiza claramente la responsabilidad del Estado de promover e implementar dichas políticas pero

también la responsabilidad que se le deposita al individuo, quien termina realizando una lucha solitaria para poder integrarse al mercado de trabajo para poder “cumplir” con lo establecido.

Carmen Midaglia (2009) sostiene que Uruguay se caracterizó, por lo menos desde las dos últimas décadas del siglo anterior y los primeros años de este siglo, por tener un sistema de protección el cual se podría denominar como híbrido, en el cual conviven políticas sociales universales y otras de tipo focal. Además se agregan programas tercerizados, algunos gestionados por la esfera estatal, y existe también “(...) una participación activa de los municipios, un hecho que revitaliza el papel de lo local y lo territorial en la distribución de bienestar”. (MIDAGLIA; 2009: 17)

En este marco de transformación, de reformulación, existieron innovaciones en las prestaciones brindadas hacia la infancia y la adolescencia. Las mismas se implementaron básicamente por dos caminos, por un lado con la revisión y reestructuración del sistema educativo, y por otro lado con la exploración de las nuevas necesidades de los niños, niñas y adolescentes, que surgían principalmente de situaciones de pobreza extrema y que requerían de nuevas estrategias para apalear las desigualdades de este grupo etéreo.

Parafraseando a Carmen Midaglia (2009), con la llegada de la izquierda al gobierno, en el 2005, comenzó otro proceso de transformación en lo que al esquema de protección respecta. En lo que refiere a infancia y adolescencia se priorizó una mayor inversión pública. Estos cambios se dieron principalmente en dos sentidos, por un lado con estrategias de intervención pensadas exclusivamente para esta población y por otro, con políticas sociales de mayor cobertura pero que impactaron directamente en las vidas de niños, niñas y adolescentes. De todas formas es de destacar que nuestro sistema de protección social, al igual que los sistemas de bienestar de otros países que se configuran como maduros, en el sentido de que datan de muchas décadas, asignan gran parte del gasto público social a los grupos de edades avanzadas. Esto da cuenta

de que los sectores jóvenes siguen siendo a los que menos se les otorga gasto público social, aunque es de resaltar, como mencionamos anteriormente, que a partir de la administración actual se ha dado un aumento sostenido. Un ejemplo claro del nuevo tipo de políticas sociales, es el Plan de Equidad, que combina antiguos instrumentos de la protección social, como las Asignaciones Familiares, con brindar un apoyo económico considerablemente mayor al anterior para los hogares pobres con niños, niñas y adolescentes, constituyéndose como un plan de transferencia monetaria directa para las familias.

Se hace pertinente hacer algunas apreciaciones sobre los programas que se fundan en las transferencias directas a las familias. Los mismos representan una original síntesis que combina elementos innovadores con ciertas características de distintas intervenciones de larga trayectoria en la región. Las principales innovaciones radican en la primordial importancia otorgada a la corresponsabilidad de las familias beneficiarias; la condicionalidad concebida como “ (...)incentivo llevado al plano familiar (no como mecanismo de autoselección y focalización) y como elemento de articulación de metas a corto y largo plazo; la prioridad explícita otorgada a la búsqueda de sinergias sectoriales con fines de acumulación de capital humano, no solo de los niños de edad escolar sino también en la primera infancia, y el papel preponderante que se ha dado a la mujer en la recepción de los beneficios y en la participación en la aplicación y seguimiento.” (CEPAL; 2006:165). Muchos de estos programas cuentan con amplios recursos y aplican criterios de elegibilidad relativamente claros, lo que se traduce en una amplia cobertura.

En Uruguay las prestaciones públicas destinadas a la infancia y la adolescencia están orientadas principalmente en el sector de la educación, en segundo lugar a la salud, y en tercer lugar al deporte y la recreación. Con respecto a la diferencia de las políticas según las edades, Midaglia (2009) establece que por ejemplo para la primera infancia predominan tanto programas de corte universal como focalizados, mientras que para

la niñez predominan los de corte universal, realizándose intervenciones que distinguen necesariamente entre diferencias socioeconómicas. Es importante destacar que se han reforzado las estrategias a estos dos grupos poblacionales, ya que cuentan con una nueva configuración de riesgos sociales, principalmente en lo que respecta a la infantilización de la pobreza. Según el estudio que coordina esta autora “(...) se puede afirmar que el sistema de protección y bienestar dirigido a los sectores jóvenes innovó en los formatos de protección, al incorporar intervenciones de corte focal para dar respuesta a las nuevas problemáticas sociales de estos grupos de edad. Esta situación parece constatarse claramente para la niñez, mientras que las necesidades de los adolescentes se cubren, en mayor medida, con estrategias universalistas, que corresponden a los tradicionales servicios sociales – salud y educación formal.” (MIDAGLIA; 2009:28). Con todas las consecuencias negativas que trae la puesta en práctica de políticas focalizadas, evalúo como negativo que sean justamente implementadas para el grupo más vulnerable de la sociedad, vale aclarar, vulnerable, en el sentido de que dependen del cuidado de los adultos que pertenecemos a esta sociedad.

En el apartado que se sigue se expondrán las características principales de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030, intentando reconstruir la trayectoria histórica del sistema de protección social hacia la infancia que han influido en la construcción de la mencionada estrategia. Es de destacar que por el tema elegido para analizar en este documento, me detendré principalmente en lo referido a la primera infancia.

IV.IV. La Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030: ¿un intento de cambio en el sistema de protección social actual?

Antes de comenzar a analizar la ENIA en sí misma es importante hacer mención al proceso de construcción del sistema de protección dirigido a la infancia. De esta forma

Carmen Midaglia (2009) nos aclara que en este proceso se pueden establecer tres fases claramente diferenciadas. La primera va desde fines del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, relacionándose con la etapa fundacional de la matriz de protección. En este período se inician casi el 15% de los programas dirigidos a este grupo poblacional. La segunda etapa se vincula a la reapertura democrática, identificándose entre los años 1985 y 1990, en la cual surgen nuevas estrategias sociales para atender a los nuevos problemas sociales que se comprueba que existen para la infancia. Por último, la tercera etapa se identifica a partir de los años '90 hasta el presente, en la cual se registra un crecimiento sostenido de creación e implementación de programas sociales, aproximadamente un 57,3% de los que funcionan actualmente.

Se hace necesario mencionar que hasta los años '70 la protección de la primera infancia le competía a la familia, pero a partir de los '80 surgen los programas que brindan atención a este grupo poblacional, como consecuencia de las nuevas configuraciones familiares que comienzan a surgir, producto de los cambios sociales, tales como las transformaciones en el mercado laboral, y que le otorgaron nuevos roles y funciones a la misma. Comprobando las nuevas problemáticas, de las cuales las familias no estaban pudiendo responsabilizarse, o por lo menos no de la forma que la sociedad uruguaya lo esperaba, porque hasta hoy sigue manteniendo la idea de "familia" con un hombre como proveedor y una mujer madre que no solo trabaja fuera de casa sino también dentro, este grupo de población pasa a ocupar un lugar relevante, creándose nuevos planes para darle atención a los niño/as más pequeño/as.

Desde el '80 hasta la fecha se han implementado muchos programas de atención a la primera infancia, aunque falta mucho camino por recorrer. Algunos de estos programas han tenido un gran éxito, por lo cual se los ha ampliado como es el caso del Plan CAIF que hoy cuenta con una amplia cobertura en casi todo el territorio nacional. Así otros, sólo se han focalizado en determinados grupos de niños y niñas pequeñas, y han demostrado no tener un impacto real en esa población. Esto concuerda con los

problemas que traen aparejados las políticas focalizadas. En este contexto, con programas que tienen éxito pero con otros que no lo tienen, es que surge la necesidad de darle un vuelco al diseño e implementación de las políticas sociales destinadas a la primera infancia, y a otros grupos como la niñez y la adolescencia. Es así que surge la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030. Surge como una estrategia de cara al futuro por la preocupación alarmante que viven los niños y niñas más pequeños en nuestro país, ya que por más que se han implementado programas de transferencias monetarias a las familias pobres con niños y niñas de primera infancia la tendencia a la infantilización de la pobreza sigue siendo preocupante, ya que los porcentajes no han descendido al mismo ritmo que descendieron los porcentajes de pobreza general del país.

La ENIA 2010-2030 es el producto de un proceso de elaboración colectiva, que comenzó en 2005 y culminó en el 2008 con la presentación del documento final “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia- ENIA 2010-2030. Bases para su implementación.” Dicho proceso recogió las perspectivas del Estado y de la sociedad civil respecto a diversos temas. Desde el comienzo el CCE²³ “(...) ha avanzado en el intercambio, la discusión y el análisis, que ha incluido la elaboración de una serie de documentos institucionales.” (ENIA 2010-2030; 2008:9)

El proceso de discusiones se orientó desde dos perspectivas, en base a varios documentos. Desde la mirada prospectiva la elaboración del documento final se dio alrededor a tres debates sobre: Sustentabilidad Demográfica (Ec. Juan José Calvo), Sustentabilidad Social (Mag. Gustavo de Armas) y Sustentabilidad Democrática (Dra. Carmen Midaglia), cada uno con sus respectivos documentos. El primero se refiere al análisis de las tendencias vinculadas al crecimiento poblacional, a la estructura por edades, los cambios en las familias, la distribución territorial y la migración interna e internacional. En el segundo se examinan los problemas de la infancia y la

²³ Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia. Dicho comité se enmarca en el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

adolescencia de nuestro país, incluyendo las características del sistema de bienestar uruguayo y las principales políticas dirigidas a estos segmentos de la población. El tercero ahonda en la llamada “moderna ciudadanía”, analizándose la situación de la infancia y la adolescencia con respecto a la democracia uruguaya. También se incluyen los puntos de vista de diversos actores respecto a la situación en la cual nos encontramos como sociedad en términos de valores y actitudes sociales pre-existentes.

Con respecto a la perspectiva sectorial se utilizaron una serie de documentos llamados “Cuadernos de la ENIA”. Dichos cuadernos son: “Gasto público de Infancia y Adolescencia” (Paola Azar; Julios Llanes; Alfonso Capurro; Cecilia Velázquez), “Políticas de salud para la infancia y la adolescencia” (Marcelo Setaro; Martín Koolhas), “Políticas de educación” (Santiago Cardozo) y “Políticas de protección especial para la infancia y la adolescencia” (Socorro García).

El documento final también consideró las voces de los propios niños, niñas y adolescentes, a través de la consulta llamada “Opino y vale”, a cargo de la Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales para el Desarrollo (ANONG) y del Comité de los Derechos del Niño.

Los lineamientos estratégicos y propuestas de acción que propone la ENIA son: 1. Apoyo a las Familias; 2. Protección a la primera infancia; 3. Fortalecimiento y transformación del sistema educativo; 4. Promoción de hábitos saludables de vida de niños y adolescentes; 5. Generación de oportunidades de integración social que reviertan la tendencia a la segmentación; 6. Promoción de la participación democrática; 7. Fortalecimiento del sistema de protección; 8. Conciencia ciudadana y transformación de los vínculos intergeneracionales y 9. El aprovechamiento del potencial de emigrantes e inmigrantes. Mediante estos lineamientos y varios discursos

del director del Programa Infamilia, Julio Bango²⁴, la ENIA se propone y se define como una estrategia que se desarrollará para todos los niños, niñas y adolescentes uruguayos, independientemente si conforman un hogar pobre o no; "(...) las metas que a largo plazo se establezcan en materia de educación, salud, protección, aliento de la cultura y prácticas democráticas, entre otras, deberán estar referidas a todos los niños y adolescentes uruguayos." (ENIA 2009:36). En este sentido las políticas públicas que se diseñen e implementen no solo deben abocarse a restituir los derechos vulnerados, sino que deben promover el pleno ejercicio y goce de los mismos.

Siguiendo el razonamiento que se expone en el documento, se puede decir que el mismo evidencia un cambio en la pretensión que tienen las actuales políticas focalizadas que se implementan en Uruguay. Es decir se comienza a pensar nuevamente en políticas de corte universal, que atiendan a una amplia cobertura de la población y no sólo que se aboquen a grupos con determinadas características de vulnerabilidad y riesgo social. En Uruguay existen actualmente una gran cantidad de programas que atienden a la primera infancia, el que tiene mayor cobertura a nivel nacional es el Plan C.A.I.F., que a su vez se superpone con otras iniciativas de nivel local que son focalizadas, están orientadas a un grupo específico y pequeños de población de primera infancia, y generalmente son de corta duración, es decir, no se proyectan al largo y mediano plazo, sino que intentan realizar transformaciones en periodos de intervención, por ejemplo, de dos o tres años.

A continuación se intentará realizar un análisis del papel que juegan el Estado, las familias, y la sociedad civil, como los actores principales que implementarán la ENIA 2010-2030.

Con respecto a las familias, la ENIA 2010-2030, reconoce en el documento la existencia de una diversidad de tipos de familias, así como las transformaciones que la familia "tradicional" ha sufrido a lo largo de las últimas décadas. Reconociendo que han

²⁴ Ver Anexo N°2 con conferencia de Julio Bango en setiembre de 2009.

cambiado los roles y funciones que antes se le atribuían. Agregando: “El tipo de hogar en el que nacen los menores²⁵, las condiciones en que se desarrollan y los espacios de socialización a los que acceden no es indiferente a la posibilidad de que sus derechos sean garantizados. (...) La pobreza de los niños y adolescentes tiene su origen en la de los adultos jóvenes en la etapa de la gestación de sus hijos. Si bien las familias constituyen el principal ámbito de pertenencia y sostén frente a situaciones de exclusión social, son también, en muchos casos, fuente de inseguridad y vulneración de derechos”. (ENIA 2010-2030; 2008:19). En este sentido se puede establecer que el documento final de la ENIA 2010-2030 deposita en las familias las principales responsabilidades con respecto a la situación de los niños y niñas. Esto se vincula directamente con el tema de la individualización de lo social, tema que fue expuesto en el anterior apartado. Planteando la responsabilidad de los individuos, en este caso las familias, en su propia realidad de pobreza. Lo que anteriormente se visualizaba como problemáticas sociales, colectivas, hoy son vistas como problemáticas individuales. Las familias son las creadoras de su propio destino y por tanto responsables de las problemáticas que las aquejan. Así se le quita el grado de compromiso que tienen los modelos de acumulación económica en la vida cotidiana de las familias, que son en última instancia los que regulan los mercados de empleo, y cada vez más, también el accionar de los Estados. No se cuestionan cuáles son los verdaderos mecanismos generadores de pobreza, la desigualdad, la exclusión social, etc. Desde el documento final de la ENIA 2010-2030 se realizan algunas menciones a la necesidad que existe en Uruguay de poder crear políticas económicas que brinden sustentabilidad, estabilidad y crecimiento, pero en ningún momento el documento plantea la posibilidad de cuestionar el modelo de acumulación neoliberal, ni lo hace

²⁵ Llama mucho la atención del término “menor” cuando sabemos que en Uruguay es un término que ya no se utiliza más, o que se intenta no utilizar más por la carga peyorativa que contiene hacia niños, niñas y adolescentes, ya que los pone en una situación de inferioridad con respecto al adulto. El término era utilizado anteriormente de la Convención de los derechos del Niños, cuando los niños, niñas y adolescentes eran considerados como objeto de derechos, pero luego de la mencionada Convención se intentó comenzar a cambiar la mirada al respecto, comenzando a considerar a los niño, niñas y adolescentes como sujeto de derechos.

responsable de la situación de que el 38.6% de los niños y las niñas que nacen hoy en Uruguay lo hacen bajo la Línea de Pobreza. Es así que el documento hace menciones a las responsabilidades sociales para con los niños y niñas, no solo desde las familias sino también desde las instituciones educativas y desde la sociedad en su conjunto, pero a su vez agrega: “Mantener el foco en las familias, respetando su actual diversidad, es la clave para dar respuestas integrales y orientar las intervenciones en función de la visión y necesidades de quienes la reciben y no de quienes las ejecutan.” (ENIA 2010-2030: 2008:37).

Con respecto al rol que juega el Estado en la implementación de la ENIA 2010-2030, es importante mencionar que, si bien nuestro Estado no ha escapado de la noción de “estado mínimo” que propone el modelo de acumulación neoliberal, en los últimos años el rol del estado uruguayo se ha fortalecido como diseñador e implementador de políticas públicas, desdibujándose el rol que tenían las ONG’s, configurándose como meras ejecutoras de las políticas propuestas y financiadas por el Estado. Es así que el documento final sostiene: “(...) existe consenso en la necesidad de un rol activo del Estado como rector de la política y garante de derechos. También en la relevancia del fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil que operen como contrapartes y participen del diseño, implementación y evaluación de estas políticas.” (ENIA 2010-2030; 2008:51). Se hace hincapié, en otras partes del documento, en la necesidad del Estado de fortalecer a las organizaciones de la sociedad para que éstas tengan un papel protagónico en la implementación de la ENIA, y también como parte de una convivencia democrática. “Se trata de impulsar un Estado que funcione y una ciudadanía que ejerza el control, sino no hay Estado democrático y eficiente. Sin organizaciones que articulen a la ciudadanía, que asumen iniciativa de control, no es posible fortalecer su incidencia.” (ENIA 2010.2030:31) Como se puede observar se mantiene la idea de “estado mínimo”, depositando en la ciudadanía responsabilidades acerca del control y la capacidad de reclamo. Si bien podemos decir que el Estado uruguayo se ha ampliado en sus funciones respecto a las políticas públicas en los

últimos años, se puede observar que dichas funciones no se asemejan a las funciones desempeñadas por el llamado Estado de Bienestar, con claras pretensiones universalistas respecto a las políticas públicas.

Es importante destacar que si bien fueron muchos los actores que participaron de la elaboración de la ENIA 2010-2030, el Estado es quien preside la elaboración a través de todos sus ministerios, y sobre todo desde el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) a través del Programa Infamilia. La autora Vania Cardoso (2007) realiza mención a la noción de Estado expuesta por el autor italiano Gramsci, sosteniendo que el Estado “(...) comprende el conjunto de órganos por medio del cual la hegemonía y la coerción de la clase dominante son ejercidas sobre las clases dominadas de la sociedad. La hegemonía y la coerción, los dos aspectos de dominación, son asegurados por el ejercicio de las dos funciones del Estado: la función de dominio y la función hegemónica. La función de dominio es desempeñada en la sociedad política y envuelve la coerción, en sus aspectos legales, y policial-militar. La función hegemónica es desempeñada por la sociedad civil que tiene la función de obtener el consenso de las clases subalternas, formando un bloque que integra las diversas fuerzas sociales, fomentando la unificación ideológica y cultural de la nación.” (CARDOSO; 2007:102)

Con respecto a las funciones previstas para la sociedad civil la ENIA propone que el rol de las ONG’s es fundamental en la elaboración de las políticas y no solo en la ejecución, como lo hacen actualmente. Es por eso que es necesaria “(...) la identificación de medios que permitan superar algunas desconfianzas percibidas, acordar mecanismos para fortalecer los roles específicos y asegurar la necesaria complementariedad entre programas del sector público y la diversidad de acciones desarrolladas desde las organizaciones de la sociedad civil.” (ENIA 2010-2030; 2008:31).

La autora Vania Cardoso (2007) realiza un gran aporte respecto a las relaciones entre Estado y sociedad civil. Así la autora afirma: “Las relaciones Estado-sociedad civil son

reestructuradas y nuevas competencias y funciones son atribuidas al Estado y a la sociedad civil. Se difunde la concepción de sociedad civil como una tercera esfera, entre el Estado y el mercado, con el sentido de “lo público”, pero “no- estatal””. (CARDOSO; 2007:89). Aclarando que es una concepción que posibilita la autonomía de los ciudadanos pero que también permite la viabilidad de la ejecución de programas de ajuste fiscal y desestatización, con los cuales se convoca a la sociedad civil a encargarse de funciones que antes eran eminentemente estatales. Así el Estado y la sociedad civil combaten, bajo criterios de eficacia impuestos por los organismos multilaterales, las consecuencias sociales de la implementación de las políticas del modelo de acumulación neoliberal. Este proceso de acumulación intensifica el “estado de apatía de las masas” y genera la “parálisis de la sociedad civil”, que se encuentra impotente frente a los intereses y estructuras transnacionales. En este sentido, siguiendo, con el planteo de Cardoso (2007), las funciones y la consolidación de la sociedad civil como un tercer sector se compone como una estrategia neoliberal, que busca “(...) vaciar el carácter político e ideológico imprimiendo la idea de eficiencia administrativa, que transforma la ideología de bienestar, de los derechos sociales, para las ideas de eficiencia y calidad, en lo que se refiere a los servicios públicos; refuerza una idea de democracia como instrumento de control de las políticas públicas y de estrategia administrativo-organizacional, y de solidaridad enfocada en la acción particular, suprimiendo la concepción de solidaridad universal como forma privilegiada de enfrentamiento a la cuestión social.” (CARDOSO; 2007:111). Se hace necesario aclarar que cuando la autora se refiere a la apatía de las masas y a la parálisis de la sociedad no se refiere a la no actividad de la misma, sino, muy por el contrario, se refiere a la gran cantidad de actividades que llevan a cabo, pero sin cuestionar realmente las estructuras y la ideología que está detrás de los programas que ejecutan. Es así que la autora, basándose en el pensamiento de Gramsci, introduce la idea de “conformismo social”. Esta noción es la que busca instaurar el capitalismo “mundializado” por medio de sus nuevas formas de implementación de políticas

públicas, proponiéndola como propia de la sociedad civil, promoviendo la despolitización de la misma, apareciendo como una tercera esfera que tiene muchos beneficios ya que no cuenta con lo burocrático del estado ni con lo lucrativo del mercado. Así la sociedad civil deja de ser un espacio de lucha y conflicto y pasa a ser un espacio de conformismo, en el cual no se producen cuestionamientos sobre el accionar social, y sobre todo, no se cuestionan los mecanismos generadores de la pobreza y las desigualdades sociales, conformándose como un espacio meramente ejecutor de políticas diseñadas por otros. Esto permite no solo el establecimiento sino también la consolidación del modelo de acumulación actual, y de todas las propuestas de los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial, etc.). Es así que la sociedad civil se vuelve un espacio productor y reproductor de los ideales de la clase dominante²⁶, se prioriza el interés general sobre las voluntades particulares, desarrollando los mismos mecanismos que propone el capital para imponer una determinada y específica visión del hombre y del mundo. De esta forma se naturalizan las formas más crueles de reproducción social, y se generan mecanismos de tranquilidad y conformismo, con un discurso claro a favor de la “integración” en vez de uno a favor de la “liberación” del hombre.

Uruguay no escapa a esta realidad, en la cual están inmersos todos los países de América Latina, respecto al tema de la sociedad civil. Esto se vincula estrechamente con el discurso que maneja la ENIA, ya que comparte varias de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) propuestos por Naciones Unidas, con los que Uruguay ya

²⁶ Cardoso (2007) toma las ideas de Marx y Engels sobre la clase dominante y realiza aportes para el razonamiento que estamos siguiendo, intentado comprender la posición de la sociedad en el discurso de la ENIA 2010-2030. Así se sostiene que los pensamientos de la clase dominante son, también, en todas las épocas, los pensamientos dominantes; en otras palabras, la clase que tiene el poder material dominante en una determinada sociedad es también la que tiene el poder espiritual dominante. La clase que dispone de los medios de producción material dispone también de los medios de producción intelectual, de tal modo que el pensamiento de aquellos a los cuales les son negados los medios de producción intelectual están sometido también a la clase dominante, ellos son las relaciones materiales dominantes consideradas bajo formas de ideas, por tanto la expresión de las relaciones que hacen de una clase una clase dominante; en otras palabras, son las ideas de su dominación.

se ha comprometido. Así el documento final sostiene: “Varias de ellas (metas a alcanzar en 2015 enmarcadas en los ODM) coinciden con las que deberían formar parte de la ENIA, y podrían complementarse con una proyección a 2030.” (ENIA 2010-2030; 2008:32). Estableciendo que existen aspectos para los cuales se deberán establecer metas tales como: Eliminación de la indigencia y reducción de la cantidad de niños y adolescentes en situación de pobreza; Desarrollo infantil de acuerdo a los parámetros esperados en todos los niños de 0 a 36 meses; Reducción del porcentaje de niños menores de 5 años con déficit nutricional a sus valores mínimos; disminución de la mortalidad infantil, Disminución de la mortalidad materna; Universalización de la atención al embarazo y al buen desarrollo infantil en primera infancia; etc. Esto deja al descubierto la vinculación de la ENIA con las políticas propuestas, o mejor dicho, impuestas, por los organismos internacionales, y este es el tema que se expondrá a continuación, intentando brindar aportes teóricos que arrojen luz a las interrogantes de cómo funcionan realmente esta políticas, cuál es su objetivo último y si realmente benefician a los países que siguen los lineamientos y estrategias de acción por ellos propuestos.

A partir de 1995 comienza un período de encuentros generados por los organismos internacionales con el fin de discutir la preocupación generalizada acerca de la situación de los países de América Latina, luego de la implementación de las políticas sociales impulsadas por el FMI en la década anterior. Con estos encuentros, por ejemplo la “Cúpula Mundial sobre el Desarrollo Social” se buscó elaborar nuevas orientaciones en las políticas, nuevas acciones se trazaron y viejas concepciones fueron resignificadas, de cara al nuevo milenio. Así surgieron con la participación de varias agencias multilaterales, los “Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Es así que en la perspectiva del Banco Mundial el Estado no debe ser ni mínimo ni máximo, sino más bien ser “activo”. Se observa una clara semejanza con la propuesta de Estado que propone la ENIA, como fue expuesto anteriormente. Respecto a la sociedad civil el Banco Mundial sostiene que la misma debe mantenerse como una esfera separada del

Estado y del mercado, debiendo "(...) fortalecer la ética en las relaciones sociales transmitiendo valores de solidaridad y ejercer la función educadora junto a la camada más pobre de la clase trabajadora para formar una "conciencia cívica" necesaria para su participación en los procesos decisorios locales, visualizando la aplicación del potencial productivo que todavía dispone." (CARDOSO; 2007:226). También esta idea hace acuerdo con la planteada por la ENIA acerca de la función de la sociedad civil.

Es importante destacar que las políticas impulsadas por el Banco Mundial de "combate de la pobreza" o para el "desarrollo del milenio" proponen aspectos tales como asociativismo, cooperativismo y la solidaridad como un pilar fundamental. Pero Cardoso (2007) plantea que estos aspectos se implementan a través de "(...) mecanismos que refuerzan los valores burgueses de individualidad y competitividad. El "combate de la pobreza" es direccionado al individuo pobre, o a las zonas de pobreza, que debe tornarse en "capaz productivamente" para superar su condición miserable." (CARDOSO; 2007:249) Así las políticas impulsadas por el Banco Mundial son promotoras de la ideología neoliberal, que ha entrado en las mentes pero también en los corazones de los sujetos de la sociedad, apostando a "(...) formas por las cuales los intelectuales orgánicos del capital crean las bases de sustentación y legitimación del orden social instituido, introduciendo elementos de su proyecto de sociedad en el sentido común de las masas, para que se efectivice la hegemonía de su proyecto civilizatorio". (CARDOSO; 2007:250). A su vez mediante este tipo de políticas el Banco Mundial promueve un tipo de sociedad armónica, cohesionada y sin conflicto social, además de considerar que la exclusión social de grandes segmentos de la población desperdicia recursos, y deja latente el conflicto que puede desatarse con una propuesta contra-hegemónica. Por este motivo este tipo de políticas se basan en la inclusión del individuo al orden social establecido, hegemónico. Esta postura también se visualiza en el discurso de la ENIA. Se intenta la integración social del individuo, considerándolo como un posible riesgo, y se puede sostener también que desde los discursos, se promueven la participación y generación de espacios donde el propio

pueblo pueda opinar, pero en la realidad también se puede ver como una forma de depositar en el individuo la responsabilidad por su situación actual, se configura como una forma de individualización de lo social.

Es importante también, mencionar brevemente, que el Banco Mundial establece que debe existir cierta estabilidad política y no solo económica en los países que implementan estas políticas y para esto es importante que también se den los cambios institucionales necesarios, deben existir bajos niveles de corrupción y altos grados de gobernabilidad. Así el documento final sostiene “Dada la complejidad de la problemática a enfrentar, una implementación eficiente de las políticas de infancia y adolescencia requiere de una estrategia de articulación y coordinación de carácter sistemático, que rompa definitivamente con la fragmentación institucional aún existente.” (ENIA 2010-2030; 2008:52)

Con las reflexiones expuestas anteriormente, queda claro que existen vinculaciones estrechas entre las propuestas de la ENIA y las políticas impulsadas por el Banco Mundial. Sin desmerecer la preocupación real que existe desde el Estado y la sociedad civil por la situación actual de los niños y niñas de nuestro país, y sin desmerecer tampoco la elaboración de un documento como el elaborado, que sin lugar a dudas, requirió de un gran esfuerzo por parte de varios actores, se generan muchas interrogantes acerca del papel que el Banco Mundial tendrá en la implementación de dicha Estrategia. Estas interrogantes surgen a partir del conocimiento de la historia de nuestro continente. Como se mencionó anteriormente, en las décadas ´80 y ´90 la implementación de políticas impulsadas por el FMI tuvieron un alto costo social, es decir agravaron las situaciones de pobreza, exclusión social y desigualdad que ya existían en América Latina. De este modo las preguntas que surgen se refieren principalmente a si el tipo de políticas que impulsa el Banco Mundial para este milenio, cambiarán realmente las condiciones de vida de grandes segmentos de la población latinoamericana que viven subsumidos en la pobreza, con un alto

porcentaje de los hogares pobres conformados con niños y niñas. También surge la necesidad de preguntarse si la ENIA podrá cambiar realmente la mirada que tiene la sociedad uruguaya sobre los niños y niñas, que se caracteriza por ser una mirada asistencial, cambiándola por una mirada atenta y preocupada y considerando a los niños y niñas como sujetos de derechos, intentando disminuir la fragmentación social existente. A su vez es menester interrogarse acerca de si la sociedad uruguaya, en todo su conjunto, con todos sus actores, está realmente preparada para asumir desde la acción y no solo desde el discurso, que existe una diversidad de formas y arreglos familiares, que en nuestra realidad, el tipo de familia “tradicional” es solo un tipo dentro de una multiplicidad de “tipos” de familias, que coexisten en nuestra sociedad.

Por último es necesario mencionar, que si bien desde el Banco Mundial, se han cambiado las perspectivas acerca de algunas concepciones tales como la de pobreza, en ningún momento se cuestionan los mecanismos que realmente la generan, proponiendo que si se le realizan algunos ajustes al modelo de acumulación neoliberal se podrá llegar a tener una sociedad sin pobreza y sin exclusión. Situación que se conoce que no sucederá porque el capitalismo, en todas sus formas, ha buscado el beneficio de la clase dominante en desmedro de la clase dominada. Es así que desde la ENIA tampoco se menciona la necesidad de poder transformar los mecanismos generadores de la pobreza, la exclusión y la desigualdad, sino más bien se proponen dispositivos que ajusten el modelo para poder incluir a los pobres, que quizás puedan llegar a ser menos pobres en términos económicos, pero seguirán siendo la clase subordinada para este modelo. La clase desde la cual el capital se sirve para seguir aumentando sus ganancias.

Así como surgen interrogantes acerca del Estado y las familias, también se pueden formular preguntas acerca del rol atribuido a la sociedad civil, ya que vivimos en un momento en que las ONG’s han perdido parte de su capacidad de lucha, configurándose como meras ejecutoras de los programas y planes que impulsa el

Estado. El planteo se refiere básicamente a si realmente, con una sociedad civil cada vez más debilitada, se podrá implementar una Estrategia que requiere de la misma una compromiso importante y un rol activo, y si la sociedad civil realmente podrá comprometerse a largo plazo. La referencia al tiempo se realiza porque muchas veces en la implementación de los programas y proyectos se hace necesario la visibilidad de los resultados, y si bien la ENIA se propone resultados concretos, también propone una transformación cultural, social, política y económica, cuyos resultados serán visibles muy a largo plazo.

Por este motivo es que la ENIA genera interrogantes, ya que no se plantea romper con el modelo neoliberal, ni con el tipo de políticas que este modelo propone. Desde el discurso se plantea como una estrategia distinta a otras anteriormente implementadas, pero tiene muchos puntos en común con las concepciones planteadas por el Banco Mundial, por este motivo es que su implementación y las consecuencias “positivas” que pronostica para los niños y niñas, y para el país en su conjunto, generan dudas e interrogantes.



Capítulo V. El rol del Trabajo Social

Este capítulo se propone la realización de algunas reflexiones acerca del rol que el Trabajo Social como disciplina, tiene en nuestra sociedad. Para esto en un primer apartado se expondrán algunos momentos históricos que posibilitaron la configuración de la disciplina tal como es hoy en día. En un segundo apartado se visualizará el rol del Trabajo Social en una sociedad que se propone la implementación de una estrategia a largo plazo con respecto a los niños, niñas y adolescentes.

V.I. Algunos momentos históricos importantes en la construcción del Trabajo Social como disciplina

El Trabajo Social, al igual que la sociedad, ha sufrido muchos cambios. Marilda lamamoto (1996) establece el surgimiento del servicio social en el contexto de un estado moderno que demandaba la necesidad de contar con profesionales tecnificados, que fueran incorporados a la dinámica de las instituciones modernas, principalmente que intervinieran educando en reglas de higiene y urbanidad, controlando a los individuos para que éstos se integren a un sociedad moderna, que emergía pujantemente. El capitalismo entre sus diversas manifestaciones, a lo largo de la historia, instauró la lógica del mercado, convirtiendo la fuerza de trabajo en mercancía, y destruyó la centralidad del sujeto en el proceso de producción. En este proceso se dio la aceptación de las condiciones necesarias para que se impusiera la lógica de la producción, propugnando una fe en el progreso y la autorregulación del mercado, subordinando así lo social a lo económico, posibilitando la emergencia de la cuestión social.²⁷ Podemos agregar que la herencia intelectual de nuestra disciplina

²⁷ Noción que ya fue expuesta en apartados anteriores de esta tesis, pero que vale la pena aproximarnos a la misma desde la mirada de Rosas (2004) así la Cuestión Social “se expresa en un conjunto de desigualdades sociales que le imprimen a la sociedad un carácter de explotación de los sectores más desfavorecidos, asimismo se refiere a las dificultades que el Estado tiene para

estuvo fuertemente marcada por la doctrina social de la Iglesia Católica, y por el “moderno conservadurismo europeo en sus orígenes, que incorporó más tarde la sociología funcionalista norteamericana...” (Iamamoto, 1996:261). Así, parafraseando a Iamamoto (1992), en un primer momento los asistentes sociales fuimos considerados como misioneros, y cuestiono si aún no seguimos siendo considerados así. Ya entrado el Estado de Bienestar fuimos considerados como agentes que otorgaban “beneficios sociales”. Desde esta perspectiva podemos decir que las desigualdades instaladas en la estructura social estaban naturalizadas y se pretendía que una vez que los “problemas sociales”, pasaran a la agenda del Estado serían absorbidos por las virtudes del sistema. Así, la dirección en torno a la solución de esos problemas era propuesta por las clases dominantes, garantizando la reproducción del capital y las relaciones que se enmarcan en este sistema. Así nuestra práctica institucionalizada en el marco de políticas y programas estatales, adquirió un carácter rutinario, y la solución ofrecida por el profesional tiene un límite claro por que la intervención se enmarca dentro de las reglas propuestas por el propio Estado, reproduciendo esta lógica (Rosas, 2004). Siguiendo esta línea de pensamiento nos encontramos, nuevamente, con la propuesta de Iamamoto (1992) quien sostiene que el servicio social se divulga en la sociedad como parte de la estrategia dominante. Así los mismos asistentes sociales y la sociedad tenían la opinión de que era “un tipo de profesional que hace lo que todos pueden hacer” (Iamamoto, 1992: 96). No se podía visualizar el significado sociopolítico de la profesión, y considero que aún nos cuesta poder intervenir tomando en cuenta este significado de la disciplina, por que nos vemos envueltos en políticas sociales con determinados criterios, que muchas veces no nos permiten abstraernos de las situaciones familiares, para poder pensar en procesos sociales más amplios.

interpretar y organizar las decisiones, respecto a la solución de los llamados problemas sociales.” (Rosas, 2004 :34)

En la década de los 70', con el auge del movimiento de reconceptualización, el Trabajo Social coincide intelectualmente con el estructuralismo de Althusser, y el marxismo vulgar. Así, adquirimos determinados vicios de interpretación: entre ellos podemos destacar el adherirnos al pensamiento formalista, un estilo empiricista, descriptivo y clasificador de la vida social, que no tiende a la abstracción como recurso para descubrir la sociedad, un sello del a-historicismo, en un rechazo de la historia.

Podemos decir que las instituciones fueron creadas para funcionar articuladas en una sociedad, como la que Rama llamó de "hiperintegración", pero que hoy en día están funcionando de una manera totalmente desarticulada, los distintos sujetos que intervienen desde diversas áreas no son aceptados entre sí, "es un problema mundial en función de que hay una fuerte ruptura de lógicas constitutivas de las instituciones (...)" (Carballeda, 2006:5) En este sentido es importante introducir el tema de la práctica social como una práctica esencialmente histórica. Es intentado comprender esa manera de ser, de trabajar, que Marx, ennoblece la ciencia de la historia, ya que ésta "engloba el mundo de los hombres en su relación con la naturaleza, pues es a través del trabajo que el hombre se produce como ser social, en una relación de unicidad y lucha con la naturaleza" (Iamamoto, 1992:99). Es así que el ser social se conoce a través de mediaciones, y de allí deriva la necesidad metodológica de entender la sociedad capitalista en sus múltiples determinaciones, y relaciones, considerándola es su característica de totalidad. Comprender esto es de crucial importancia para el trabajador social, entender que estamos inmersos en la totalidad de la realidad, que intervenimos sobre la misma realidad que nos engloba tanto como profesionales pero también como seres humanos. En este sentido debemos hacernos conscientes de que nuestra intervención profesional está atravesada por múltiples determinaciones sociales, al igual que nuestras vidas cotidianas. Para esto es necesaria la teoría, en el sentido de la reconstrucción, del pensamiento de la realidad, aprehendiendo dentro de sus contradicciones, de sus estilos, tendencias de relacionamiento e innumerables determinaciones. Por esto podemos afirmar,

adhiriéndonos al pensamiento de lamamoto (1992), que la teoría no está desvinculada de la práctica. La teoría no se dedica a la realidad, sino que ofrece parámetros para un análisis creativo que pueda dar cuenta de las especificidades de la formación de la sociedad, de los movimientos coyunturales, de los actores y fuerzas que de alguna manera se hacen presentes. Esta idea se contrapone a la visión de técnicos que muchas veces se ha tenido del los profesionales del Trabajo Social. La noción de técnico está referida a alguien que domina un único aspecto delimitado de la realidad, y que se construye como un espacio de acción inmediata y concreta. El técnico busca la máxima eficiencia y éxito, y poco le interesa la relación que pueda tener la práctica con la totalidad del proceso. Así en el Trabajo Social la práctica del profesional puede darse concreta e inmediatamente, como sucede la mayoría de las veces, pero lo importante es que el profesional debe ser consciente de que su práctica forma parte de la totalidad de procesos sociales más amplios, que representan la globalidad del sistema social. Los intentos por romper con la condición y el estigma de técnico, y a su vez de inscribirse en los cuadros complejos de la totalidad social, dan cuenta de que el estatuto profesional quiere entender su práctica en la globalidad del proceso social.

V.II. El rol del Trabajo Social en el marco de la ENIA 2010-2030.

En este apartado se expondrán algunas reflexiones acerca del rol que el Trabajo Social debe cumplir o cumple en las políticas sociales de infancia. Vale decir que dichas reflexiones se realizarán a la luz de algunos aportes teóricos, realizados en el apartado anterior, pero también se elaboraron a partir de la práctica social y de la visión del mundo y del hombre.

Según Natalio Kisnerman (2005) "Hace años, definimos el Trabajo Social como la disciplina que se ocupa de conocer las causas-efectos de los problemas sociales y lograr que los hombres asuman su acción organizada, tanto preventiva como

transformadora que los supere. No es simplemente ejecutora de lo que otras disciplinas elaboran. Interviene en situaciones concretas que muestran determinadas carencias, investigando y co-participando con los actores en un proceso de cambio.” (KISNERMAN; 2005:145). Es importante destacar que en el documento de la ENIA no se hace ninguna referencia a la presencia de trabajadores/as sociales, pero es de suponerse que la mayoría de las instituciones que la implementarán están conformadas por equipos de trabajo que cuentan con un profesional de este tipo. Es así que el/la trabajador/a social debe poder aunar, entablar relaciones de retroalimentación entre la práctica concreta y la reflexión y sistematización de la realidad. Es decir, siendo cuestionadores de la políticas que se están implementando en la realidad, y no solo de la políticas sino también reflexionar y cuestionar, con los sujetos con los cuales trabaja, sobre el sistema social en el cual estamos inmersos. Nuestro trabajo no debe volverse una técnica, otorgando beneficios existentes, o derivando a los individuos a las instituciones estatales que los brinda, por que la técnica, según Kisnerman (2005), “bajo la máscara de producir bienestar, encubre la represión de lo que es propio del sujeto: la reflexión crítica, la comunicación. Y así, mientras el hombre se adapta activamente a las condiciones externas de existencia, hay una adaptación pasiva del marco institucional a los sistemas de progreso técnico. La fuerza de la reflexión es la que crea conocimientos. La técnica sólo los aplica. La acción de una técnica dura sólo en su ejecución, mientras que la acción de una profesión, trasciende los hechos, si ella produce modificaciones en la realidad que aborda. (...) En nuestra tradición profesional, la práctica ha demostrado reiteradas veces, cómo las soluciones impuestas, diseñadas por los tecnócratas han tenido consecuencias muchas veces peores que el problema que querían resolver.” (KISNERMAN; 2005:147)

Desde esta perspectiva considero que el /la trabajador/a social debe realizar un análisis de la ENIA que será implementada, pero no lo debe realizar simplemente como un mero ejercicio teórico, sino que debe realizar ese análisis con los individuos

con lo quien trabaje, en el caso de los niños y niñas poder realizar análisis con las familias. Debe de constituirse como sostiene Fúlvia Rosemberg (2005) "(...) en actores críticos frente a las propuestas hegemónicas contemporáneas (...)" (ROSEMBERG; 2005:3), las cuales se asemejan mucho a las propuestas que plantea la ENIA en su documento final.

Siguiendo las línea de pensamiento que viene siendo planteada, el/la trabajador/a social, y en este sentido hago acuerdo con Delfante (2007) "(...) deberá impulsar intervenciones que trasciendan el trabajo profesional con el sujeto de intervención y tengan a su vez alcance e impacto en lo social amplio (...)" (DELFANTE; 2007:45)

El Trabajo Social referido al trabajo con niños y niñas debe partir desde el enfoque de los Derechos del niños y niñas en el marco más amplio de los Derechos Humanos, y debe de poder construir su objeto de investigación y de intervención desde esta perspectiva, y así poder visualizar qué construcciones existen detrás de las demandas sociales que se plantean en la cotidianeidad, para poder deconstruirlas y generar alternativas sociales a las que plantean las políticas que son impulsadas. Así no debemos ver a los niños, y niñas o a sus familias como "casos" sociales a resolver. Por esto considero que no debemos ver en los niños y niñas o en sus familias como los problemas en sí mismos, sino verlos en clave de los derechos que son vulnerados para tratar de restituirlos.

Con respecto a la ENIA es importante considerar que cuando la misma sea implementada, la presencia de los trabajadores sociales será fundamental. Así los mismos deben ser capaces de poder problematizar las políticas implementadas, pero también deben visualizarla como una oportunidad para restituir los derechos de muchos niños y niñas están siendo vulnerados en nuestro país.

Algunas reflexiones finales.

Para concluir esta monografía podemos decir que la infantilización de la pobreza es una tendencia que se ha instalado en muchos países latinoamericanos y que si no se toman las medidas necesarias se tornará en un problema estructural de los países subdesarrollados, como ya los son la pobreza extrema, la exclusión social, etc. A este respecto surge la pregunta de si la ENIA que propone cambios sociales, culturales, económicos y políticos será capaz de cambiar esta tendencia.

También genera interrogantes acerca de la vigencia que tienen para Uruguay hoy los derechos de los niños y niñas, que aunque haya ratificado la Convención de los Derechos del niño con la creación del Condigo de la Infancia en el 2004, ha demostrado que este tema no se ha colocado en la agenda pública y política. Es importante mencionar que en los últimos años se ha logrado introducir en un mayor grado, pero aún falta mucho camino por recorrer si realmente se quiere que esos derechos sean realmente efectivizados.

Es importante también que la ENIA se constituya como la construcción de los lineamientos básicos para garantizar los derechos de los niños y las niñas, y no como la elaboración de un documento que de cuenta de la “buena voluntad” de algunos actores sociales, y es por esto también que urge la necesidad de que se comience a implementar si realmente lo que se pretende es que exista una verdadera transformación social para el año 2030.

Con respecto al rol del trabajo social en la ENIA, se hace necesario definirlo, así como el de otros profesionales que trabajarán en la implementación de la misma, planteando qué se espera del mismo, no solo respecto a las tareas concretas que deberá realizar, sino también redefiniendo el rol que cumple, aunque muchas veces es inexistente, en el diseño y formulación de políticas sociales destinadas a la infancia.

También considero que la situación actual de la infancia no debe ser solo una preocupación estatal sino de la sociedad en su conjunto, pero debemos ser conscientes de que si seguimos las políticas impulsadas por los organismos internacionales, seguiremos reproduciendo las lógicas del capital, del modelo de acumulación neoliberal, que profundizan las desigualdades sociales, y permiten que persistan lógicas en las cuales existen opresores y oprimidos.

Visualizo en la ENIA una oportunidad de hacerle frente a la realidad de la infancia uruguaya, pero también un peligro de disfrazar los discursos de los organismos multilaterales, que quieren mantener su poder sobre los países “subdesarrollados” manteniendo también así las lógicas hegemónicas que existen actualmente, perpetuando el orden social instituido, en el cual los principales beneficiados no son los niños y las niñas, y mucho menos las poblaciones de los países latinoamericanos, sino los países “desarrollados” que los principales integrantes de dichos organismos, que hoy están “preocupados” por la pobreza cuando fueron ellos mismo quien han implementado los mecanismos que la han generado.

Para finalizar considero importante destacar la necesidad de los/las trabajadores/as sociales de estar atent@s a los procesos sociales en los cuales estamos inmersos. Es decir, alertas a los procesos, principalmente, los que dan cuenta del fenómeno de la individualización de lo social, que implica romper con las formas colectivas de solidaridad, apostando al autocuidado, responsabilizando a las familias pobres y a los individuos pobres de su condición de vulnerabilidad social. Así los profesionales deben desarrollar la capacidad de reflexión acerca de estos procesos, que se enmarcan en el modelo de acumulación económica vigente, que explican la pobreza como un fenómeno en el cual la variable central es el propio individuo pobre, que genera dicha situación debido a sus comportamientos, que se alejan de los comportamientos “esperados” por esta sociedad en su conjunto. Este fenómeno también legitima la

retirada de lo público en lo que respecta a la responsabilidad que tiene respecto de las necesidades y problemas sociales.

Así se hace necesaria la reflexión constante de la práctica profesional cotidiana, buscando ser conscientes de los procesos de individualización de lo social antes mencionados, pero también poder realizar acciones que puedan transformarlos, en busca de una sociedad más justa, en la cual se asuman las responsabilidades colectivas que se deban asumir, y que el individuo se pueda responsabilizar de las responsabilidades que realmente le corresponden como ciudadano, y no ser responsable de su condición de pobreza, ya que ésta es generada por los modelos de acumulación de la época determinada en la cual existen. De esta forma los/as profesionales del Trabajo Social debemos considerar la realidad como una globalidad, como una totalidad, en la cual están inmersos procesos políticos, sociales, culturales, económicos y sociales, de los cuales los individuos participan, pero no son los responsables individualmente de la generación y consecución de esos procesos.

Bibliografía

- ✚ ARIAS, Adrián; MORALES, Marcelo (2002) "Infantilización de la pobreza ¿Pobrerización de la Infancia?".Ed. Organización San Vicente "Obra Padre Cacho". Fundación Konrad Adenauer. Montevideo, Uruguay.
- ✚ BARAIBAR, Ximena (2003) "Las paradojas de la focalización" en Revista *Ser Social* nº12. Ed. Universidad de Brasilia. Brasilia; Brasil.
- ✚ BUCHELI, Marisa; FERREIRA-COIMBRA, Natalia; FORTESA, Álvaro; ROSSI, Ianina (2006). "El acceso a la jubilación o pensión en Uruguay: ¿cuántos y quiénes lo lograrán?".Documento de Proyecto. Naciones Unidas. CEPAL. Montevideo; Uruguay.
- ✚ CABELLA, Wanda (2007) "El cambio familiar en Uruguay: una breve reseña de las tendencias recientes". Serie divulgación. Cuadernos del UNFPA. Fondo de Población de Naciones Unidas. Montevideo; Uruguay.
- ✚ CARBALLEDA; Alfredo. (2006). "Ponencia durante el primer Encuentro Provincial de Centros de Orientación Familiar". Organizado por la Dirección de Psicología y Asistencia Social Escolar. Buenos Aires.
- ✚ CARDOSO, Vania (2007) "De la ideología del Capital Humano a la ideología del Capital Social: las políticas de desarrollo del milenio y los nuevos mecanismos hegemónicos de educar para el conformismo."Escuela de Servicio Social. Centro de Filosofía y Ciencias Humanas. Universidad de Rio de Janeiro. Rio de Janeiro; Brasil.
- ✚ CASTEL, Robert (1997) "La nueva cuestión social" en *La metamorfosis de la cuestión social: crónica del salariado*. Ed. Paidós. Buenos Aires, Argentina.
- ✚ CEPAL (1998) "Panorama Social de América Latina" Santiago de Chile; Chile.
- ✚ CEPAL (2001) "Construir equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica". Ed. CEPAL. Santiago; Chile.
- ✚ CEPAL (2005) "Panorama Social de América Latina". Santiago de Chile; Chile.

- ✚ CEPAL (2006) "La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad". Montevideo; Uruguay.
- ✚ CEPAL; UNICEF (2002) "La pobreza en América Latina y el Caribe aún tiene nombre de Infancia". D.F; México.
- ✚ DOMINGUEZ, Vivian (2004) "La categoría "pobreza" en las formulaciones de Política Social del Banco Mundial". En: Revista de Sociología e Política. Curitiba; Brasil.
- ✚ ENGELS, Federico. (1886). "El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado". Ed. Progreso. Moscú.
- ✚ FRANCO, Rolando (1996) "Los paradigmas de la política social en América Latina". En: Revista de la CEPAL. N°58. Santiago de Chile; Chile.
- ✚ GIDDENS, Anthony (1995) "Modernidad e Identidad del yo. El yo y la sociedad en la época contemporánea." Ediciones Península. Barcelona; España.
- ✚ HARVEY; David. (2004). "La condición de las posmodernidad". Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- ✚ HOBBSAWM; Eric. (2001). "Historia del siglo XX". Crítica, Grupo Editorial Planeta. Buenos Aires.
- ✚ IAMAMOTO, Marilda (1992) "Renovação e Conservadorismo no Serviço Social. Ensaio críticos". Ed. Cortez. São Paulo; Brasil.
- ✚ IAMAMOTO, Marilda (1996) "O debate contemporâneo do Serviço Social e ética profissional". Em: Serviço Social e Ética: Convite a una nova práxis. Cortez-CFEES. São Paulo; Brasil.
- ✚ JELIN, Elizabeth (1998). "Pan y Afectos". Ed Fondo de Cultura Económica. Capital Federal, República de Argentina.
- ✚ KAZTMAN, Ruben; FILGUEIRA, Fernando (2001) "Panorama de la infancia y la familia en Uruguay". Programa de Investigación sobre Integración, pobreza y

- Exclusión Social (IPES). Facultad de Ciencias Sociales y comunicación. Ed. Universidad Católica del Uruguay (UCUDAL). Montevideo; Uruguay.
- ✚ KISNERMAN, Natalio (2005) "Pensar el Trabajo Social. Una introducción desde el construccionismo." Grupo Editorial Lumen-Hvmanitas. 2da edición. Buenos Aires; Argentina.
 - ✚ MIDAGLIA, Carmen (2009) (Coordinadora). "Repertorio de Programas Sociales. La protección social a la infancia y la adolescencia". Lic. Florencia Antía. Lic. Marcelo Castillo. Instituto de Ciencia Política. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de República (UDELAR). Montevideo; Uruguay.
 - ✚ MITJAVILA, Myriam; DA SILVA, Cristina (2004) "Globalización, modernidad e individualización social". En: Revista Katálysis.V.7. Nº1. Florianópolis; Brasil.
 - ✚ NEFFA, Julio César (2005) "Pobreza y reproducción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe". En: Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: Estructuras, discursos y actores. Sonia Álvarez Leguizamón (Comp.) Ed. CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Buenos Aires; Argentina.
 - ✚ O`DONNEL, Guillermo (1973). "Modernización y autoritarismo". Ed. Paidós. Buenos Aires; Argentina.
 - ✚ OLESKER, Daniel (2001) "Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)".Ed.Trilce. Montevideo, Uruguay.
 - ✚ ORTEGA, Elizabeth; VECINDAY, Laura (2009) "De las estrategias preventivistas a la gestión de riesgo: notas sobre los procesos de individualización social". En: Revista Fronteras. Nº 5. Segunda Época. Departamento de Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República (UDELAR). Montevideo; Uruguay.
 - ✚ PAREDES, Mariana (2008) "Estructuras de edades y envejecimiento poblacional". En: Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI. Carmen Varela Petito (Comp.).Programa de Población. Unidad multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Ed. Trilce. Montevideo, Uruguay.

- ✚ PELLEGRINO, Adela (2008) "La población y el crecimiento". En: Demografía de una sociedad en transición. La población uruguaya a inicios del siglo XXI. Carmen Varela Petito (Comp.). Programa de Población. Unidad multidisciplinaria, Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República. Ed. Trilce. Montevideo, Uruguay.
- ✚ PNUD (2008). "Cuadernos de desarrollo humano". Informe sobre desarrollo en Uruguay 2008. Política, políticas y desarrollo humano. Ed. PNUD. Montevideo, Uruguay.
- ✚ REBELLATO, José Luis (2000) "Ética de la Liberación". Editorial Nordan-Comunidad. Montevideo, Uruguay.
- ✚ ROSAS, Margarita (2004) "La intervención profesional en relación con la cuestión social." Ed. Espacio. Buenos Aires; Argentina.
- ✚ ROSEMBERG, Fúlvia (2005) "Políticas de Educación de la Primera Infancia en América Latina y reproducción de la desigualdad." II Foro de la Primera Infancia. Bogotá; Colombia.
- ✚ ROZAS, Germán (1999) "Familia y Pobreza Dura". En: Revista de Psicología. Vol. VIII. Nº1. Departamento de Psicología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Santiago, Chile.
- ✚ SANTOS, (1995) "La construcción multicultural de la igualdad y de la diferencia". Congreso Brasileiro de sociología. Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales. Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Rio de Janeiro; Brasil.
- ✚ TERRA, Carmen (1994) "Aportes para la participación democrática: un enfoque desde los Derechos Humanos" en *La pobreza: desafío de todos*. Ed. SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia). Montevideo, Uruguay.
- ✚ TERRA, Juan Pablo (1990) "La pobreza en el Uruguay". "Población en riesgo social. 1. Infancia y Políticas Públicas en el Uruguay". Ed. Tradinco. Montevideo, Uruguay.
- ✚ UPHOFF, Norman (2003) "El Capital Social y su capacidad de reducción de la pobreza" En: Capital Social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe:

en busca de un nuevo paradigma. Universidad del Estado de Michigan. CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile; Chile.

Otras Fuentes

- ✚ “Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia- ENIA 2010-2030. Bases para su Implementación.” 2008. Equipo redactor: Directo del Programa Infamilia, Julio Bango; Pablo Martínez; Martín Pardo y Santiago Soto de Infamilia/MIDES; Cecilia Zaffaroni y Paola Azar. Ed. Tradinco S.A. Montevideo; Uruguay.
- ✚ Convención de los Derechos del Niño (1989). Naciones Unidas. Nueva York.
- ✚ DELFANTE, Ana Laura (2007). “La infancia como problema de Seguridad Ciudadana: Aportes del Trabajo Social desde un enfoque garantista de derechos del niño y el adolescente”. Monografía de Grado. Departamento de Trabajo Social. Licenciatura en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República (UDELAR). Montevideo; Uruguay.
- ✚ Estimaciones de Pobreza según el Método de Ingresos, 2004. (2005). Instituto Nacional de Estadística. Uruguay.
- ✚ Estimaciones de Pobreza según el Método de Ingresos, 2008. (2009). Instituto Nacional de Estadística. Uruguay.
- ✚ GUTIÉRREZ, Catalina (2008) “Crecimiento demográfico y pobreza: un círculo vicioso.” En: http://www.seminariopublica.info/maindata/seminario/200848-182747/imagesdirs/PD8_GutierrezMoscosoC.pdf.
- ✚ MACHADO, Gustavo; PEREZ, Dorelí (2005) “Notas de Producción y Reproducción Social”. Material de apoyo pedagógico MIP I. Facultad de Ciencias Sociales. Departamento de Trabajo Social. Universidad de la República (UDELAR). Montevideo; Uruguay.
- ✚ SILVERA, Claudia (2005). “Infantilización de la Pobreza: preocupación del futuro, ocupación del presente. Una realidad que cuestiona el sistema democrático.” Monografía de Grado. Departamento de Trabajo Social. Licenciatura

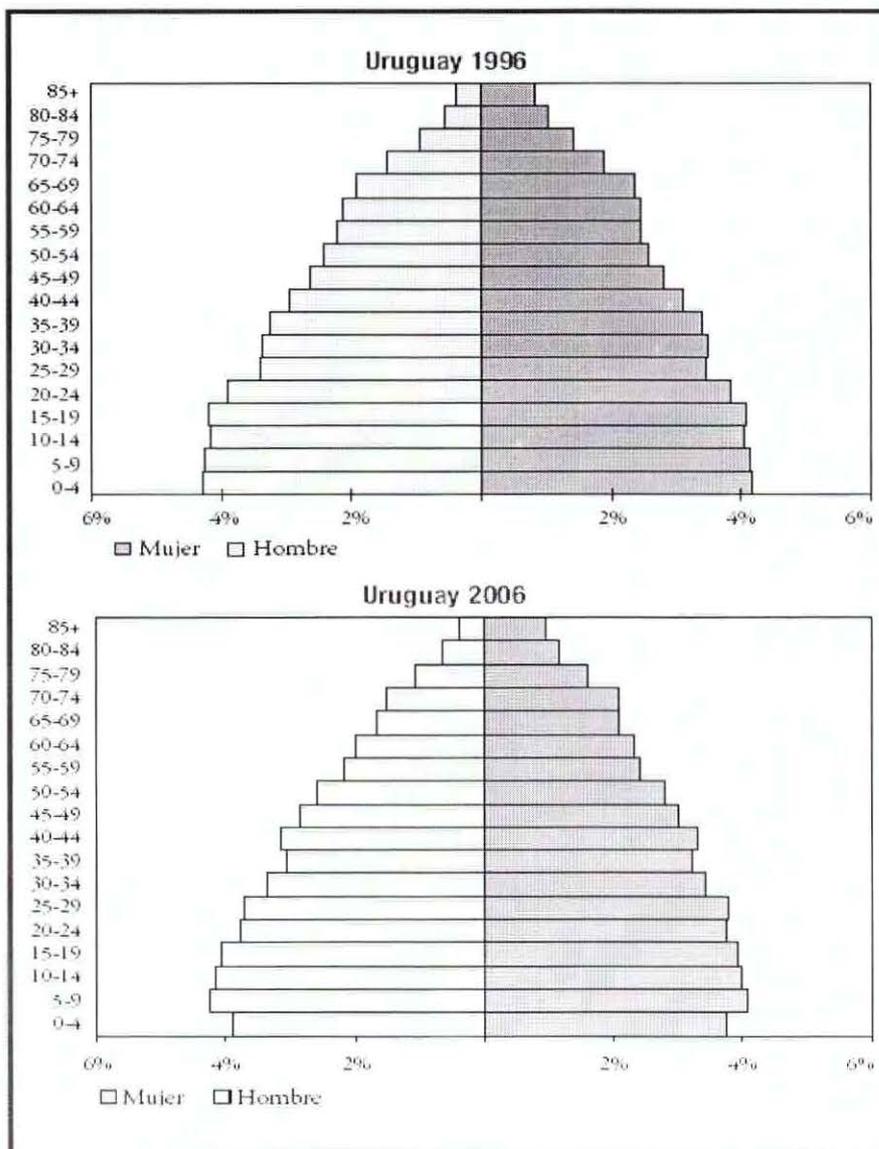
en Trabajo Social. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de la República (UDELAR). Treinta y Tres; Uruguay.

- ✚ www.cadesyc.org: "Informe de coyuntura: el Uruguay de nuestros tiempos. Febrero 2005".
- ✚ www.larepublica.com: "Sociólogo Pablo Guerra: "Se ha instalado un nuevo sistema que tiende a abolir el trabajo".
- ✚ www.wikipedia.com

ANEXOS

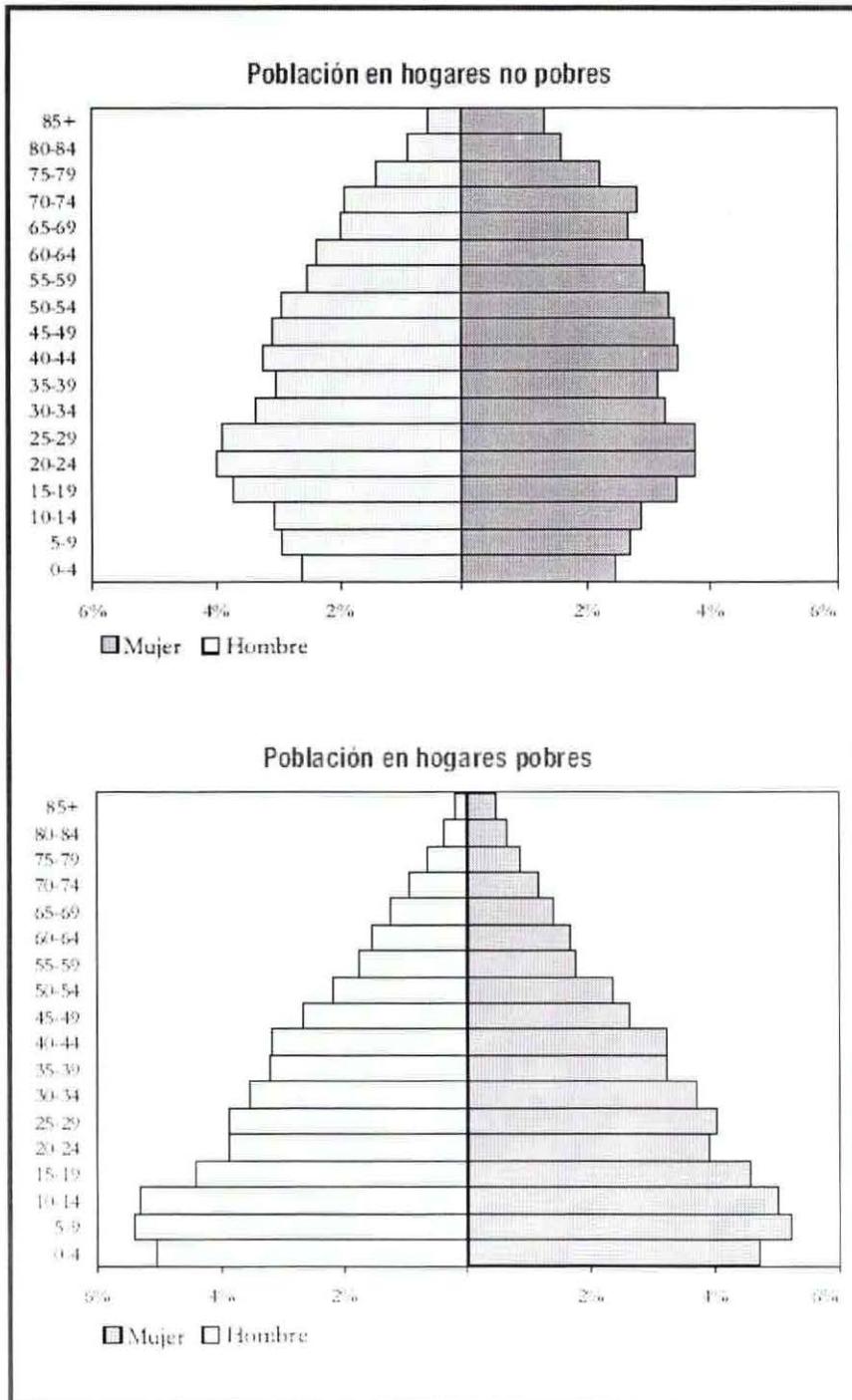
Anexo Nº1

Gráfico 2.1 | Pirámides poblacionales de Uruguay, 1996 y 2006



Fuente: elaboración del Programa de Población en base a INHA 2006 y Censo de Población 1996

Gráfico 2.6 | Pirámides poblacionales según condición de pobreza de los hogares, Uruguay, 2006



Fuente: elaboración del Programa de Población en base a ENH 2006

Anexo N°2

Jornada Regional de debate de la ENIA 2010-2030 de Canelones y Montevideo- 11 de Setiembre del 2009.

“La presentación de la ENIA que fue producto de debates y discusión de diversos espacios, se realizaron varias actividades regionales en distintas zonas del país, y hoy con este encuentro estamos cerrando esta etapa así que les damos las bienvenida. Ustedes tienen allí el programa, es simplemente plantear a modo de reflexión, la importancia que tiene para nosotros ir generando una política pública, que se va elaborando, que se va tejiendo, se va sosteniendo en la conjunción de actores. Con una etapa muy importantes en estos años de ir trabajando juntos, los diversos organismos públicos, en el marco del Consejo de Políticas Sociales y en el Comité de coordinación estratégica como un espacio que trabajó fundamentalmente en torno a infancia y adolescencia lo que permitió, entonces, ir construyendo una política tanto a nivel global como a sus expresiones departamentales y territoriales, donde, más allá de que todavía queda un largo camino por recorrer, entendemos también que se han sentado las bases para una forma distinta de trabajar en el Estado, una forma distinta también de trabajar con los movimientos sociales, con las diferentes organizaciones de la sociedad civil. Vaya desafío entonces, este de ir pensando en el 2030 pero a la vez nos parece que es un estímulo bien importante para todos y todas porque nos da un horizonte hacia donde caminar.

El sociólogo Julio Bango va a hacer para ustedes esta presentación que resume las grandes líneas de trabajo y que deja pendiente, como no podía ser de otra manera, varios debates, que tendremos que ir recorriendo en las distintos ámbitos y sobre todo tratando de ir construyendo prácticas que nos permitan ir transformando esta realidad. Voy a pasarle ahora la palabra al subsecretario del Ministerio de Salud pública, al Doctor Miguel Fernández y posteriormente Julio Bango va a hacer la presentación del documento, como ustedes saben, él es sociólogo, integrante del programa Infamilia, yo arranque derecho y no me presenté, soy Jorge Ferrando el sub director del INAU.

Miguel Fernández: Buenas tardes para todos, en realidad muy breve... nos parecía importante a través de esta breve apertura dejan consignado una de las características fundamentales que ha tenido este proceso. Entiendo que el producto que es el documento de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia sin duda es un

producto muy valioso(...) ustedes van a recibir ahora la presentación de los que ha sido el resultado final de lo que ha sido este proceso de intercambio y de debate, de alguna de sistematización de lo que son las preocupaciones fundamentales entorno al desarrollo con justicia social y con sustentabilidad de nuestro país. Pero yo creo que, casi siempre, no solo es importante el producto sino también el proceso de cómo se elaboró este trabajo. Y yo ahí quiero destacar algunas cosas. En primer lugar que se intentó discutir con una perspectiva de mediano y largo plazo, no, en base a más y mejor lo que históricamente se viene haciendo en torno a infancia y adolescencia, que seguramente hubiéramos hecho algo singularmente importante, que es el hecho de no partir de lo que se hace, sino partir de los grandes desafíos, que en realidad a largo plazo tiene la problemática de la infancia y la adolescencia, y por eso, este debate como muchos de ustedes saben, porque participaron del proceso de discusión antes de llegar a este documento, se hizo y se estructuró en torno a tres grandes desafíos. El desafío demográfico que sigue siendo un tema en torno al cual se habla colateralmente, pero no se coloca en el eje de la construcción de una política pública de población y, yo creo, que ese es un legado muy importante que tiene esta reflexión entorno a la infancia y la adolescencia, y repito que ahí está una de las claves desde la cuales mirar al país. En segundo lugar el desafío social, quizá sobre el que más hemos hablado, pero yo creo que la reflexión que se hace es una reflexión con una mirada a largo plazo, y poner como estructural el tema de la solidaridad y las sinergias que se deben producir entorno a lo intergeneracionales, entorno a las distintas generaciones como un tema central que debe transversalizar todas las políticas; y finalmente un tercer desafío que estructura realmente la construcción de una estrategia como es el desafío democrático, cómo resolver, y en la tarde de hoy se va a presentar el trabajo de "Opino y Vale", en el cual se ve cuál es la opinión de las u los jóvenes, entorno a este tema de la construcción de una política con perspectiva a largo plazo entorno a la infancia y la adolescencia. Por lo tanto quería destacar este tema, donde no trabajamos en base a profundizar lo hecho sino que trabajamos en base a tomar los grandes progresos, los grandes nudos críticos estratégicos del desarrollo del país, para dar respuesta a esos nudos estratégicos para dar respuesta con una política de infancia y adolescencia. Yo creo que es un cambio sustancial que no viene por casualidad, viene por el hecho de que muchos de los que estamos hoy trabajando desde distintas perspectivas sectoriales, tenemos absolutamente claro que muchas veces el tema no es como hacer cosas más y mejores en un área sino como pensamos en una respuesta más a largo plazo de esos temas que el sistema de políticas públicas por sí mismo no da respuesta, cómo respondemos efectivamente a ese desafío, que no es qué país le dejamos a nuestros niños sino que niños y niñas tiene nuestro país.

Ahí hay un cambio de enfoque muy importante, es un cambio decisivo. Ya lo decía Jorge Ferrando, la otra característica en torno al cómo hacer tiene que ver con algo que se ha dicho como una cuestión innovativa, es que de verdad generamos una institucionalidad para trabajar de manera auténticamente de manera intersectorial en la construcción de políticas públicas. Durante muchos años, ya son muchos cuatro años, serán pocos en la historia de un país pero son muchos en la construcción de las políticas públicas, sobre todo por lo que no se hizo antes, pudimos trabajar en clave de articulación, muy cercana, muy colectiva en la construcción política de políticas públicas, sin buscar protagonismos, sin mezquindades sectoriales, porque es fácil hablar de intersectorialidad pero es muy difícil trabajar desde allí, supone ceder poder, supone estar dispuestos a pensar y a ver las políticas públicas desde una determinada forma de ver, que se potencia con la presencia de otros actores. Y creo que hay otra cosa que hemos podido hacer, y que debemos estar orgullosos de ella, estamos sectorialmente satisfechos, porque tuvimos la oportunidad de construir los "Cuadernos de la ENIA", para llegar a la construcción de un documento final de la ENIA, que va a presentar Julio, en donde trabajaron y trabajamos muchas horas, desde una perspectiva interdisciplinaria, desde los distintos incisos del sector público. Esto no es una tradición, esperamos que sea una tradición el hecho de que decenas de personas han trabajado buscando respuestas integrales e integradoras para la construcción de políticas públicas integrales. Simplemente para terminar, nosotros desde hace muchos años, con un grupo grandes de compañeros de la Red Asistencial de Primer Nivel, venimos teniendo una plena conciencia de la enorme importancia que tiene la primera infancia en la construcción de las políticas públicas y de desarrollo del país, tenemos muy claro que en la carrera de la vida, si se empieza a correr descalzo o con unas zapatillas con un costo de \$U 200, no se corre igual sino jugamos una apuesta fuerte a la primera infancia para ganar ese partido que es de 23 meses, desde el embarazo y los dos primeros años, en los cuales se construye buena parte de las potencialidades, que va a hacer posible que haya justicia que haya igualdad y que todos tengamos igualdad de oportunidades y derechos. Ese partido solo se puede construir si actúa el sector salud pero también si actúan otros sectores que trabajan en le campo del alimento vital, que es el pensar que todos los ciudadanos somos iguales, que para construir ciudadanía hay que construir desde los derechos, y que para acceder a los derechos hay una base material, insoslayable para pensar en derechos, que hay que construirla y sobre la cual tenemos que trabajar desde las políticas públicas. Por tanto una vez más les agradecemos a todos los compañeros y compañeras de trabajo, de sueños y de luchas que estén hoy aquí presentes. Gracias por estar y le paso la palabra a Julio.

Bueno es un gusto estar acá frente a los representantes del BID, pero sobre todo frente a ustedes que se caracterizan por estar trabajando en la línea de fuego, ya sea desde la sociedad civil, o desde los organismos desde los que cada uno representa, así que saludo a esta concurrencia que está dotada con un altísimo compromiso desde lo que hace. Lo que nosotros vamos a hacer es a presentar, brevemente, este trabajo. Como decían Miguel y Jorge, este es el producto de un acuerdo, de un consenso alcanzado, y ese consenso comprende a organizaciones sociales, laicas, religiosas, a los organismos del Estado y a los partidos políticos que participaron de este debate. Este documento lo que tiene son los acuerdos y también algunos recuerdos, por ejemplos estos recuerdos grises, donde hay propuestas de distintas organizaciones e instituciones, donde no necesariamente las propuestas son concordantes, que pueden estar implicando disensos y los quisimos retratar en este lugar. Y también estos recuadros en naranja, que contienen la opinión de la consulta "Opino y Vale" que quisimos incluir la opinión de niños, niñas y adolescentes. Con este criterio está construido el documento, y yo quiero decir que esta es la última reunión de una serie de eventos regionales. Hicimos un encuentro por todo el litoral, tomamos Salto, Paysandú y Bella Unión, otro con Rivera, la ciudad de Artigas, Cerro Largo y Tacuarembó, otro con Colonia, Soriano y San José, otro en Maldonado con treinta y tres, Lavalleja y Rocha, otro en Florida con Durazno y Flores y estamos haciendo esta reunión con Montevideo y área Metropolitana. Sí queremos hacer una breve presentación de los contenidos sin la discusión en profundidad del mismo por la poca duración en tiempo del encuentro. Queremos empezar a levantar cuestiones de parte de ustedes, que estén marcando este intento de conseguir una coalición, que es un objetivo político explícito. Que esto se logra si ustedes ven el último capítulo de la ENIA, no somos ingenuos, hay una viabilidad política, social, económica, institucional de la ENIA que hay que construir, eso se construye con coaliciones amplias de actores que tengan la capacidad de presionar, en el mejor sentido de la palabra, sobre quienes tienen a su cargo la toma de decisiones y para darle una sustentabilidad del proceso a 20 años. Esto no es una cuestión romántica, de que escribimos un documento precioso, sino que esto requiere de un compromiso activo de actores que presionen en una dirección, y también este es el objetivo de esta reunión, poder ir construyendo esa masa crítica, que más allá de los resultados electorales se construya una masa crítica que abone el camino en una dirección, que es la dirección que hemos construido consensualmente en este documento. La ENIA es un esfuerzo plural, por proyectar el bienestar de niños, niñas y adolescentes del Uruguay hacia el 2030. Estamos convencidos de que sino nos definimos algunas tensiones hacia adelante y si no ponemos con claridad lo que queremos para una sociedad dentro de 20 años, va a

ser muy difícil conquistarlo, y algunas cosas que pueden sonar románticas, para nosotros son cuestiones centrales. La sociedad del 2030 va a ser distinta, va a ser como va a ser, en función de las políticas que tengamos aquí y ahora y en los próximos 20 hacia los niños, las niñas y los adolescentes, porque son los ya configuran y van a configurar desde otros puestos de protagonismo social. Por lo tanto este es el esfuerzo, esto es la ENIA, porque para nosotros son esas las cosas que están en juego, una sociedad mejor, más justa, con libertad, donde la gente pueda opinar cuál es su proyecto de vida, donde el bienestar de la sociedad esté en el Centro de la cuestión y dar esa sensación de proceso, de que no se llega al 2030 sin un proceso. Nosotros decíamos, independientemente de cualquier consideración político-partidaria, que era necesario hacer un plan de infancia después de que salimos de Ginebra, y tuvimos que presentar un informe atrasado, y por el cual nos dieron una paliza. Nosotros salimos con la convicción de que había que hacer una estrategia a 20 años y que sería bueno que los gobernantes y los actores sociales dentro de 20 años, supieran que 20 años atrás, nosotros lo que estamos acá y mucha gente que no está acá, pensó en qué quería dejar, o en cómo quería construir, o en cómo quería que fuera la sociedad en el 2030. Esa es la razón de fondo de porqué estamos metidos en este baile.

El proceso ya lo contó Miguel solamente voy a acotar dos cuestiones. La primera es que asumimos la discusión de los desafíos demográficos, social y democrático porque para superar la implementación sectorial de políticas sociales que son muy relevantes, no conozco ningún país del mundo que no tenga un Ministerio de Salud Pública o que no tenga un Ministerio de Educación, pero lo importante es si tenemos la capacidad de articularlos, y si empezamos a pensar en términos de desafíos complejos, quizá estemos en mejores condiciones después de implementar también intersectorialmente. Vamos a pensar problemas y como podrían converger, salud, educación, protección, etc., a la resolución de esos problemas. Si pensamos complejo tenemos más chance de implementar, además de las resistencias culturales que hay que vencer de las que Miguel hablaba. El otro dato es que este no fue un debate de personas, fue un debate institucional y eso es muy relevante. Cuando hablaba fulano de tal de una Ong tal, estaba hablando la Asociación Nacional de ONG's, cuando hablaba alguien del INAU, estaba hablando el INAU, todas las instituciones hicieron procesos internos de debates para llegar con posición institucional y eso es muy relevante porque ustedes lo saben bien como operadores que muchas veces se construyen acuerdos en el territorio, acuerdos intersectoriales, pero muchas veces queda en la persona, en el compromiso de la persona de articular y nosotros tenemos que tratar de que todas las personas de la sociedad civil o de los organismos del

Estado, que asumen acuerdos es porque están respaldados institucionalmente por sus máximas autoridades, porque si no la política queda librada al esfuerzo y compromiso de quienes trabajan en ellas, o dedicación de las personas que invisten esas autoridades, por esto es clave el debate institucional y así lo fue. Entonces se identificaron una serie de factores que son los que van a dar lugar a la contracara de esto, a estos factores identificados que son los nueve lineamientos estratégicos de la ENIA. Factores que a ustedes le son muy cercanos y que seguramente y que forman parte del conocimiento de ustedes, simplemente que la virtud que tiene esto es que esto que estamos diciendo hoy acá no lo estoy diciendo yo, es el producto de un consenso, tiene un consenso detrás, de que por acá pasa la pelota. Estos son: el acceso a un trabajo de calidad, los cambios demográficos, la transformación de la familia, los déficits que subsisten al inicio de la vida, lo que marcaba Miguel recién. La adecuación del sistema educativa, la segregación territorial, la falta de espacio de participación para las nuevas generaciones, y el tema de las tendencias migratorias y el tema de la opinión pública en la infancia. Solo algunos breves comentarios sobre algunas de estas cuestiones de cómo fueron encaradas por el debate. El tema del acceso a un trabajo de calidad está muy conectado, obviamente con el tema de los cambios demográficos y con el tema de le educación, están relacionados todos pero a los efectos de hacer una relación. En la sociedad del 2030, Pablo Massinni, me preguntaba quién nos va a pagar la jubilación, más allá de su preocupación existencial, como un hombre que llega a los 50 años, creo que la pregunta es una pregunta que coloca el tema para adelante. Si los jubilados de entonces queremos tener o vivir con una jubilación digna, vamos a tener que tener una sociedad que primero tenga una altísima productividad, una sociedad que con la productividad que tiene hoy no está en condiciones de sostener para adelante un sistema de seguridad social, que entre otras cosas, y acá se conecta con el tema de los cambios demográficos, porque no es esperable que la proporción de la pirámide poblacional se modifique sustancialmente ni para mejor ni para peor en los próximos 20 años. Es decir, vamos a seguir siendo una sociedad de veteranos mayoritariamente, el mundo va en esa dirección. China tiene hoy un porcentaje de población juvenil del 29%, y en el 2040 va a tener una población similar a la de Uruguay, con 22% d población adolescente, es decir que hacia los que todavía vivan o vivamos vamos a tener un mundo de viejos y no solo un Uruguay de viejos y hay que pensar que esa sociedad va a ser radicalmente distinta, con respecto a los desafíos económicos y sociales que van a tener las sociedades van a ser muy fuertes. Por lo tanto tener una altísima productividad requiere tener trabajos de calidad, que requiere tener una calificación adecuada, para que los padres y madres que son los niños de hoy, tengan los ingresos de calidad, suficientes para tener una familia, tener

un proyecto familiar y poder integrarse socialmente. El desafío de la calidad de la educación conecta con esto entonces y si nosotros no logramos mejorar sustancialmente la calidad de nuestra educación, no solo de la educación primaria, sino la educación media, vamos a tener problemas para cobrar la jubilación en el 2030.

Entonces el tema del acceso al trabajo de calidad, los cambios demográficos y el tema de la transformación de la familia, como ustedes saben nosotros somos una sociedad avanzada, con una segunda transición demográfica, estamos en la cuarta etapa de esta transición, que tiene que ver con una sociedad que ha llegado a niveles muy bajos de las dos curvas que definen básicamente la cuestión, que son niveles muy bajos de la fecundidad y niveles muy bajos de mortalidad. Ahí tenemos un crecimiento apenas positivo de Uruguay desde el punto de vista demográfico que si sumamos los dos elementos de la emigración y la inmigración, ahí se completa el cuadro de la cuestión demográfica. Pero hay una segunda transición demográfica de la que hablan los sociólogos o los demógrafos, que no tiene que ver con cómo evoluciona la fecundidad y la mortalidad, sino que tiene que ver con la estructura de cómo cambian los arreglos familiares de una sociedad, y bien sabido lo tenemos todos nosotros, que en los últimos cuarenta años la composición de "la familia" ha variado sustantivamente, y que ya no es posible hablar de la familia uruguaya porque ya no hay un tipo claro y dominante o una tendencia clara que se esboza en un tipo dominante de estructuración familiar, por lo menos para los próximos diez años en el Uruguay. Esos arreglos dependen de la condición material de las personas, sabemos que los arreglos familiares tienden a distanciarse de la familia tipo en los sectores de alta vulnerabilidad, pero también cambian los arreglos familiares en otra dirección, también en las clases medias y también en las clases altas, y tenemos así por ejemplo un record de divorcios un record de uniones concubinarias en el Uruguay, aparece la cuestión de la diversidad sexual y la formación de familias de homosexuales en el Uruguay. Por lo tanto hay una serie de cambios que no son solo explicados desde una base material sino que tiene que ver con los procesos de cambios en el papel de la mujer, en el rol de la mujer de nuestras sociedades y otros más que tiene que ver con la aparición de la diversidad sexual, que desde el punto de vista cultural, comienzan a afectar los arreglos familiares, y más allá de la elección porcentual relativa de esos arreglos, lo que está claro es que tenemos una sociedad diversa también desde los arreglos familiares, con algunos problemas en los sectores vulnerables. Las clases medias tienen menos hijos de los que quisieran tener y los sectores populares tienen más hijos de los que quisieran tener. Ahí tenemos un problema, no hay condiciones, en nuestra sociedad no hay condiciones, no está generando las condiciones

materiales pero no solo a los sectores vulnerables sino también a los sectores medios para que la gente haga lo que quiera hacer en términos de la procreación, de la tenencia de hijos, a la construcción de una familia con hijos. Entonces ahí tenemos un problema, y un problema que podemos afectar porque depende, más allá de la cuestión cultural, más allá de ponerse a hacer campañas de sensibilización para que la gente tenga hijos, o campañas de planificación familiar, acá tenemos un problema de base de condición material, que si lo resolvemos adecuadamente con un sistema de cuidados a la primera infancia, de pronto estamos generando un cambio, que nunca va a ser dramático, en el mejor de los sentidos en términos de alteración de la pirámide de edades del Uruguay. Las dificultades del sistema educativo, este tema fue super discutido en el debate de 2008, por suerte estuvieron no solo los profesores sino que también estuvieron los organismos, el CODICEN escribió documentos, hubo profesores de distintos lugares de la enseñanza pública y privada, estuvo muy bueno el debate, algo está reflejado ahí, simplemente quedó claro que tenemos un desafío de calidad, que la equidad no es solamente una equidad del acceso a la educación, no tenemos problemas en primaria con el acceso, no tenemos problemas en general en la enseñanza media con el acceso, pero sí tenemos problemas de retener, todos lo sabemos, la mal llamada deserción, nosotros hablamos de desvinculación, pero por otra parte, tenemos problemas de inequidad en cómo aprenden, aunque los tuviéramos a todos adentro como es el caso de primaria, tenemos problemas de que los niños aprenden distinto, vienen con capitales culturales de entrada, distintos y la educación tiene el desafío enorme, desde su formación docente como hasta sus estrategias pedagógicas, etc., para ir y avanzar. Es un tema de vida o muerte, no quiero ser dramático pero por lo menos yo lo vivo así, es un tema de vida o muerte para la sociedad de dentro de 20 años. La segregación territorial, esto también está bastante claro desde la década de fines de los '80, ya se empezaban a alertar problemas de segregación social y de segmentación residencial sobre todo en Montevideo, eso se fue extendiendo al resto del país, pero creo que se vive con más dramatismo en Montevideo y el Área Metropolitana donde se concentra el 70% de la indigencia, el 65% de la pobreza y el 70% de los asentamientos y la segregación territorial da cuenta de que cada vez hay gente más igual viviendo en espacios o lugares más homogéneos y que eso obviamente conspira contra la integración, contra la posibilidad del encuentro democrático de los diferentes y las diferencias existen hacia los sectores altos y hacia los sectores bajos, no solo hay guetos hacia los sectores vulnerables sino también hacia las clases altas. Entonces el tema este es un tema claro no? Sobre todo visto no solo desde la sustentabilidad demográfica y visto desde la sustentabilidad social sino también visto desde el punto de vista de la sustentabilidad

democrática. La situación de especial vulnerabilidad con las que tenemos que lidiar son bastantes claras, acá hay mucha gente del INAU, que no solo es la que tiene a su cargo esto, sino que afecta también a salud y a educación, lo mismo que a todos, el tema de los gurises de calle, aunque tenemos unos cuantos menos, el tema de la posibilidad de las mujeres adolescentes de poder decidir con libertad cuando pueden tener hijos y que eso genera altas tasas de embarazo adolescente, la cuestión del trabajo infantil, que lo tenemos como un problema muy fuerte arriba de la mesa y que tiene que estar en la agenda, el tema del maltrato infantil y la violencia intrafamiliar, en el interior es un tema que está con más fuerza, y eso tiene que ver con que quizá en el interior se empezó a correr el velo de la impunidad un tiempo después que en Montevideo y eso hace que este tema esté muy encima de la mesa. Respecto a las tendencias migratorias... bueno después de 40 años se ha revertido el saldo migratorio, tenemos un saldo positivo de inmigración al Uruguay pero todos sabemos, no hay que engañarse, que esto es un factor coyuntural y que tiene que ver con la crisis económica internacional y que hay dos países de destino clave de los uruguayos en los últimos años que son Estados Unidos y España, donde la cosa está muy jorobada y que por lo tanto ha hecho retronar a muchos uruguayos al país, entonces es un tema coyuntural.

Acá hay un tema donde hay que hacerse una autocrítica como gobierno, el tema de la falta de espacio de participación para las nuevas generaciones, aquí tenemos un déficit democrático, en lo que es consolidación de cimientos para participar y acá quiero hacer una pequeña distinción, cuando se dice que los adolescentes no participan o los jóvenes no participan ni hablar de los niños, la pregunta es que los jóvenes o los adolescentes van a participar cuando puedan desempeñar un rol específico en la sociedad y ese rol puede ser el de músicos el de integrante de juna murga, pero también puede ser el de estudiante, un rol central en donde ejercer el protagonismo y la participación, entonces creo que hay que construir. Entonces generar espacios de participación para los adolescentes es lo mejor que podemos hacer para que después digan lo que tienen ganas de decir. Creo que la consulta que se hizo, de la cual va a informar Cecilia en breves minutos, viene por ahí. Y el tema de la opinión pública de la infancia y la adolescencia ni hablemos no, acá hay una cosa que hay que decirlo, lo que no se puede admitir más es que los medios no tienen nada que ver con la construcción de la realidad o con la reproducción de la realidad. A veces los periodistas dicen "nosotros no creamos la noticia", "nosotros solamente la comentamos", los medios tienen una clara incidencia a veces positiva y a veces negativa. La sociedad civil tiene un papel muy relevante que jugar en esto.

Creemos en una sociedad más justa, con más oportunidades, más equitativa a las generaciones, con su pleno ejercicio de derechos, con equidad de género, con educación de calidad, donde Estado y sociedad civil asuman sus funciones cabalmente, con renovada convicción democrática, innovadora, abierta al mundo, capaz de integrar lo diverso, capaz de construir un tejido social integrado, fortalecer todas las políticas de medio ambiente. Esta es la sociedad en la que nos gustaría vivir y está bien decirlo.

Para nosotros el tema del apoyo a las familias es un tema clave desde el punto de vista de implementación de las políticas. El enfoque desde el punto de vista de la implementación de que las familias es una de las cosas que nos pueden ayudar a romper con la fragmentación institucional, si en vez de pasarles el PIAI un día, el MIDES otro día, Salud Pública otro día, con un formulario en el cual la primera mitad es exactamente igual, si podemos simplificar la información, caracterizar las familias desde sus problemas, desde su no ejercicio de derechos y desde ahí organizamos nosotros con esa información la política intersectorialmente, entonces estamos generando una revolución en la gestión. Algo de eso creo que hemos hecho, creo que lo hemos empezado a hacer en este período de gobierno pero nos falta mucho avanzar en esta dirección. El tema del apoyo a las familias no es solo un problema normativo, (...) y luego protección a la primera infancia desde la gestación que ya lo fundamentó Miguel cuando abrió, no lo vamos a repetir, solo decir que atención a la primera infancia no es solo el Plan C.A.I.F., lo es centralmente pero también lo es la salud en los primeros 33 meses de vida.

Estos son los desafíos, y esta es una frase final que tiene que ver con esto, y es que es la sociedad la que tiene que tomar las decisiones.”